

**Die staatliche Initiative zur  
Frauenförderung in der  
Privatwirtschaft  
in Belgien**

Magisterarbeit vorgelegt an  
PD Dr. Suzanne S. Schüttemeyer  
Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät der  
Universität Potsdam

von  
Mara Kuhl

im Januar 2000 (WS 99/00)

Dieses Werk ist unter einem Creative Commons Lizenzvertrag lizenziert:  
Namensnennung - Keine kommerzielle Nutzung - Weitergabe unter gleichen Bedingungen  
3.0 Deutschland  
Um die Bedingungen der Lizenz einzusehen, folgen Sie bitte dem Hyperlink:  
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/de/>

Online veröffentlicht auf dem  
Publikationsserver der Universität Potsdam:  
<http://opus.kobv.de/ubp/volltexte/2009/3104/>  
[urn:nbn:de:kobv:517-opus-31047](http://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:kobv:517-opus-31047)  
[<http://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:kobv:517-opus-31047>]

## **Danksagung**

Stefanie Haussmann danke ich, dass sie mich vor langer Zeit auf das richtige Gleis gesetzt hat. Von Dominik Böllhoff und Holger Seitz erhielt ich fachkundige und konstruktive Anmerkungen. Hanna Hartwich und Markus Wachowski waren allzeit zu jeder Unterstützung bereit.

Mein besonderer Dank gilt Frau PD DR. Schüttemeyer für ihre umfassende und motivierende Betreuung. Der ergänzenden Zusammenarbeit von ihr und Herrn Prof. Jann verdanke ich eine sehr gute Begleitung meiner Arbeit.



<b>1. Einleitung .....</b>	<b>1</b>
<b>1.1. Methode.....</b>	<b>4</b>
<b>1.2. Begriffsklärung und Anmerkungen zur Sprache .....</b>	<b>7</b>
<b>2. Die Rahmenbedingungen der staatlichen Initiative zur Frauenförderung in der Privatwirtschaft .....</b>	<b>11</b>
<b>2.1. Das politische System Belgiens: konfliktträchtig und konfliktvermeidend .....</b>	<b>11</b>
2.1.1. Grundlagen des politischen Systems .....	12
2.1.2. Historischer Abriss zur Versäulung der belgischen Gesellschaft.....	13
2.1.3. Der regionale Konflikt und die Föderalisierung der politischen Strukturen .....	14
2.1.4. Die politischen Konflikt- und Konsensstrategien: Befriedung und Vermeidung .....	18
2.1.5. Die Parteien in der versäulten Gesellschaft.....	19
<b>2.2. Der rechtliche Kontext der Initiative: die Aufnahme europäischer Impulse.....</b>	<b>21</b>
2.2.1. Europa.....	21
2.2.2. Belgien.....	22
<b>2.3. Der soziokulturelle Kontext: mäßig gute Bedingungen für progressive Frauenpolitik .....</b>	<b>22</b>
2.3.1. Religiös-kulturelle Prägung.....	23
2.3.2. Gesellschaftliche Einstellung zur Rolle der Frau .....	23
<b>2.4. Die staatlichen Institutionen und gesellschaftlichen Akteure.....</b>	<b>25</b>
2.4.1. Staatliche Gremien und Institutionen für Frauenpolitik .....	27
<i>Die Kommission Frauenarbeit (1975-1992) .....</i>	<i>27</i>
<i>Das Staatssekretariat für Gesellschaftliche Emanzipation (1985-1992) .....</i>	<i>29</i>
<i>Referat Positive Aktion (1988-1999) .....</i>	<i>30</i>
<i>Ministerium für Beschäftigung und Arbeit, zuständig für Frauenpolitik .....</i>	<i>32</i>
2.4.2. Die Frauenbewegung.....	34
2.4.3. Die Tarifpartner .....	35
<i>Die Gewerkschaften.....</i>	<i>36</i>
<i>Die Arbeitgeberverbände.....</i>	<i>36</i>
<i>Zusammenarbeit der Tarifpartner .....</i>	<i>37</i>
<b>2.5. Die wirtschaftliche und soziale Entwicklung: Krise des Wohlfahrtsstaates.....</b>	<b>38</b>
<b>3. Die staatliche Initiative zur Frauenförderung in der Privatwirtschaft ...</b>	<b>41</b>
<b>3.1. Das Positive-Aktionen-Programm für die Privatwirtschaft.....</b>	<b>42</b>
<b>3.2. Die Zuständigkeit für Positive Aktionen: vom Beratungsgremium zur Ministerin.....</b>	<b>43</b>
<b>3.3. Die Entwicklung der staatlichen Initiative zur Frauenförderung und die Entstehung des Positive-Aktionen-Programms .....</b>	<b>47</b>
3.3.1. Initiation .....	49
3.3.2. Estimation.....	51
3.3.3. Selektion .....	54
3.3.4. Implementation.....	55
3.3.5. Evaluation.....	60
3.3.6. Exkurs zu Veränderungen des Positive-Aktionen-Programms .....	61
3.3.7. Zusammenfassung zur Entwicklung der staatlichen Initiative .....	67

<b>3.4. Das Programmprofil: die wesentlichen Aspekte des Programms und deren Ausgestaltung</b> .....	<b>67</b>
3.4.1. Integration.....	69
3.4.2. Formalisierung.....	72
3.4.3. Programmierung.....	74
<i>Vorgegebener Spielraum</i> .....	75
<i>Genutzter Spielraum</i> .....	76
3.4.4. Intensität .....	79
<b>3.5. Die staatliche Initiative zur Frauenförderung in der Privatwirtschaft im Kontext ihrer Rahmenbedingungen</b> .....	<b>83</b>
<b>3.6. Zusammenfassung und Ausblick: belgische Spielregeln für ein Thema von europäischer Relevanz</b> .....	<b>91</b>
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	<b>96</b>
<i>Primärliteratur</i> .....	<b>96</b>
Rechtstexte.....	96
<i>Belgien</i> .....	96
<i>Europa</i> .....	96
Veröffentlichung von Ministerien, Broschüren, Pressemappen, Berichte etc.....	96
<i>Sekundärliteratur</i> .....	<b>98</b>
<b>Abbildungsverzeichnis</b>	
Abbildung 1: Die gesellschaftlichen Säulen in Belgien.....	17
Abbildung 2: Entwicklung der staatlichen Gremien und Institutionen zu Frauenpolitik .....	33
Abbildung 3: Zuständigkeit und Entwicklung der Positiven Aktionen in der Privatwirtschaft .....	46
Abbildung 4: Programmprofil.....	82

## 1. Einleitung

Das feministische Anliegen, Chancengleichheit durch eine Neuverteilung der gesellschaftlichen Ressourcen wie Entscheidungsmacht, Einkommen und Anerkennung sowie die Zugänge zu diesen Ressourcen zwischen den Geschlechtern zu verwirklichen, wird immer sehr kontrovers diskutiert. Auch wenn sich eine solche Forderung auf den Anspruch der westlich-liberalen Demokratien, Chancengleichheit für alle Mitglieder der Gesellschaft bei der Partizipation am gesellschaftlichen Leben zu garantieren, berufen kann, werden traditionelle gesellschaftliche Werte und Ordnungen, in diesem Falle die Ordnung der Geschlechter, zur Disposition gestellt. Und sobald zentrale Wertvorstellungen in Frage gestellt sind, ist eine „Emotionalisierung und Konflikthaftigkeit“ der Diskussion unausweichlich (vgl. Windhoff-Héritier 1980, S. 65). Dennoch haben sich viele Staaten der Europäischen Gemeinschaft die Verwirklichung von Chancengleichheit zwischen den Geschlechtern zum Ziel gesetzt und ab den späten 70er Jahren hierfür eigene Regierungsinstitutionen eingerichtet (vgl. Stetson/Mazur 1995). Die Europäische Gemeinschaft und später die Union haben mit ihren Vorgaben von Diskriminierungsverboten, Empfehlungen und Aktionsprogrammen ebenfalls deutlich gemacht, dass ihr die Verbesserung der Position von Frauen in der Gesellschaft ein zentrales Anliegen ist. Als sich im Laufe der Zeit herausstellte, dass die juristischen Garantien der Gleichheit und die Diskriminierungsverbote keine tatsächliche Gleichheit bei der Partizipation am gesellschaftlichen Leben und dem Zugang zu gesellschaftlichen Ressourcen schufen, nahmen die Europäische Gemeinschaft und nationale Regierungen die Initiativen zu einer gestaltenden Politik, die die Aufdeckung und Beseitigung von Zugangsbarrieren für Frauen und von Privilegien für Männer zum Ziel hat. Die Politik der Frauenförderung im Sinne der Unterstützung von Frauen bei Schwierigkeiten, sich gegen überkommene Geschlechterprivilegien durchzusetzen, sollte über die formal-rechtlichen Maßnahmen hinausgehen und nun auch den indirekten Diskriminierungen begegnen, die durch die Verbote nicht zu verhindern waren (vgl. Haegendoren/Valgaeren u.a. 1998).

Der Arbeitsmarkt hat für die Chancengleichheit eine zentrale Bedeutung, da hier ein wesentlicher Teil der Ressourcen verteilt wird. Trotz der Bemühungen, Diskriminierung mit rechtlichen Mitteln zu verbieten, blieb hier die horizontale und vertikale Segregation des Arbeitsmarktes zwischen Frauen und Männern bestehen, obwohl sich die Segregation nicht hinreichend über Unterschiede im Ausbildungsniveau oder der Lebensentwürfe erklären lässt und auch nicht von den ökonomischen Bedingungen des jeweiligen Arbeitsmarktes

abhängt.<sup>1</sup> Im Bereich der Privatwirtschaft wird das Thema Frauenförderung besonders kontrovers diskutiert, da liberale Werte leicht als scheinbare Gegenargumente gegen den politischen Willen, die Chancengleichheit der Geschlechter zu verwirklichen, angeführt werden können. Das Recht auf Eigentum verwehrt Einmischung in die Verteilungsmechanismen von Posten und Einkommen, das Prinzip der Leistungsgerechtigkeit gepaart mit Vorurteilen legitimiert die Ausgrenzung von Frauen aus Entscheidungspositionen, etc. Nichtsdestotrotz haben verschiedene Länder der Europäischen Gemeinschaft bzw. Union auf nationaler Ebene Initiativen zur Frauenförderung in der Privatwirtschaft genommen. Auch die aktuelle Regierung Deutschlands sieht Handlungsbedarf und hat das Vorhaben für ein Gleichstellungsgesetz in der Wirtschaft in der Koalitionsvereinbarung vom 2.10.1998 festgehalten.

Das Politikfeld Frauenpolitik ist in dieser institutionalisierten Form ein junges und auch bemerkenswertes Phänomen. Viele Staaten haben hier zügig auf die Forderungen von Bürgerinnen reagiert, und sie unterstützen, insofern die Institutionen progressiv ausgerichtet sind, was bei dem meisten europäischen Länder der Fall ist (vgl. Stetson/Mazur 1995), die dramatischen Veränderungen in der geschlechtlichen Strukturierung der Gesellschaft. Mit den Initiativen zur Frauenförderung in der Privatwirtschaft haben die Staaten innovative Formen der Einflussnahme auf ihre Bürger/innen entwickelt, die sich von den bisherigen Bemühungen, Mentalitätsänderungen zu bewirken, unter anderem auch durch ihre enge Kooperation mit den Bürger/innen unterscheidet. Innerhalb von wenigen Jahrzehnten sind in diesem Bereich neue Strategien entwickelt, weiterentwickelt und neue Ansätze aufgenommen worden. Angesichts der dynamischen Eigenschaften von staatlicher, frauenpolitischer Arbeitsmarktpolitik, verwundert es, dass dieser Untersuchungsgegenstand von der Politikwissenschaft doch vergleichsweise unterbelichtet geblieben ist und selten in Untersuchungen der Politikfeldanalyse thematisiert wird. Die Antworten auf die Fragen, welches die Bedingungen sind, die zu einer staatlichen Initiative für Frauenförderung in der Privatwirtschaft in einem Land geführt haben, bieten Informationen, um Strategien für andere Länder zu entwerfen oder vorhandene Strategien weiter zu entwickeln. Die Regierungen der Länder der Europäischen Union können von Beispielen ihrer Nachbarländer lernen und auf der Basis gemachter Erfahrungen eine eigene, an die länderspezifischen Gegebenheiten angepasste Strategie für ihre staatlichen Initiativen erarbeiten. Die zunehmende Vernetzung der mit staatlicher Frauenpolitik beauftragten

---

<sup>1</sup> Den Nachweis hierüber führt z.B. Bergmann in ihrer Arbeit „Die Gleichstellung von Frauen und Männern in der europäischen Arbeitswelt“ (Bergmann 1999).

Institutionen (vgl. S. 63 dieser Arbeit) zeugt von dem Bedarf an Informationsaustausch. Für ein internationales Lernen und die angemessene Gestaltung der Politik ist die wissenschaftliche Darstellung und Analyse der bisher gemachten Erfahrungen erforderlich.

Belgien ist eines der wenigen Länder, wie auch Frankreich und die Niederlande, die über einen langen Zeitraum auf Regierungsebene die Initiative zur Frauenförderung in der Privatwirtschaft verfolgt und in politischen Programmen konkretisiert haben. Mit seiner starken katholischen Prägung, der Vormachtstellung der Konservativen (Christliche Volkspartei) in der belgischen Politik und der Dominanz anderer, traditioneller Konflikte als der Geschlechterfrage, scheint Belgien auf den ersten Blick nicht die besten Bedingungen für die Institutionalisierung progressiver Frauenpolitik zu haben. Dennoch hat die belgische Regierung die Vorgaben der europäischen Gemeinschaft zur Frauenförderung sofort aufgegriffen und zu einem der Schwerpunkte der frauenpolitischen Regierungsarbeit gemacht. Diese Tatsache und die nun über beinahe drei Jahrzehnte währende Beschäftigung mit Frauenförderung in der Privatwirtschaft macht die belgische Politik zu einem Fallbeispiel, das erste Erkenntnisse über die Voraussetzungen staatlicher Initiativen zur Frauenförderung in der Privatwirtschaft bringen kann.

Die vorliegende Arbeit untersucht die *staatliche Initiative zur Frauenförderung* in der Privatwirtschaft, deren Anfänge Mitte der 70er Jahre liegen. Im *Positive-Aktionen-Programm* der belgischen Regierung ab Mitte der 80er Jahre konkretisierten sich die Bemühungen in einem politischen Programm. Der Politikprozess, der zu dem Programm geführt hat, als auch das Programm selbst werden in dieser Arbeit beschrieben und im Kontext der belgischen Rahmenbedingungen analysiert. Welches waren die Bedingungen dafür, dass die belgische Regierung eine progressive Frauenpolitik wie die Frauenförderung in der Privatwirtschaft aufnahm und zu einem politischen Programm entwickelte? Wie war dieses Programm konzipiert und was sind die Gründe dafür? Dies sind die zentralen Fragen, die in dieser Arbeit beantwortet werden sollen.

In dieser Arbeit kann eine Darstellung der konkreten Ergebnisse des *Positive-Aktionen-Programms* auf Grund unvollständiger und teilweise unzugänglicher Unterlagen der zuständigen staatlichen Institutionen (Staatssekretariate und Ministerien) nicht gegeben werden. Auch wenn eine wissenschaftliche Evaluation des Programms in dieser Arbeit nicht möglich ist, können hier dennoch die grundlegenden Fragen nach dem Zustandekommen und der Entwicklung des Politikprozesses beantwortet werden. Die Arbeit konzentriert sich hierbei auf die frauenpolitische Regierungsarbeit im Bereich der Privatwirtschaft, weshalb die korporativen, staatlichen Akteure im Vordergrund stehen. Die Auswahl der primären

Unterlagen zur Untersuchung (also der nicht-wissenschaftlichen Literatur) beschränkt sich aus diesem Grund auf Papiere staatlicher Gremien und Institutionen, wie Beratungsgremien und Ministerien. Unterlagen, die eine Darstellung des einzelnen Beitrags der individuellen beteiligten gesellschaftlichen Akteure und eine ausführliche Analyse ihrer spezifischen Haltung im Politikprozess ermöglichen würden, sind nicht berücksichtigt. Diese Akteure sind in den staatlichen Institutionen vertreten und tragen die Veröffentlichungen und Papiere der jeweiligen Institution mit.

### **1.1. Method**

Die vorliegende Arbeit ist eine deskriptiv- analytische Fallstudie, die nach der Einteilung der Politikfeldforschung in vier Typen nach Sabatier der „substantiv area research“ (Sabatier 1991, S. 144) zuzurechnen ist. Dieser Typus untersucht einen abgegrenzten Politikbereich. Er ist somit meist sehr theoriearm und höchstens zur induktiven Theoriebildung brauchbar (ebd.). Die Beschränkung auf ein Land als Fallstudie erlaubt ebenfalls keine theoretische Zielsetzung: „Case studies (...) are intensive but uncontrolled examinations of single cases that cannot directly result in empirical generalizations and cannot even be used to test hypotheses.“ (Lijphart 1975, S.160). So unbefriedigend die erkenntnistheoretische Bescheidenheit für den Arbeitsprozess einer Fallstudie eventuell sein mag, ist diese intensive, erste Annäherung an einen bisher wenig beleuchteten Untersuchungsgegenstand sinnvoll und notwendig, da sie den Grundstein zu weiterer, auch vergleichender Forschung legt.

Die Untersuchung des *Positive-Aktionen-Programms* und des Politikprozesses, der zu diesem führte, geht von dem Analysekonzept der Politikfeldanalyse aus. 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*, M.K.] materielle Politik [*policy*, M.K.] gestaltet wird“ (Schubert 1991, S.26). Dies ist nicht als kausaler Zusammenhang zwischen zwei unabhängigen Variablen und der abhängigen zu verstehen (Feick/Jann 1989, S.8). Vielmehr stehen diese drei Dimensionen der Politik zueinander in einem komplexen Wirkungszusammenhang. Allgemeines Ziel der Politikfeldanalyse ist es, die jeweiligen Wirkungen der Dimensionen aufzudecken und verständlich zu machen. In dieser Arbeit wird das *Positive-Aktionen-Programm* im formalen, gesellschaftlichen und sozialen Kontext

Belgiens verortet. Zusammen mit den relevanten Institutionen, zu denen auch die Konflikt- und Konsensstrategien gehören, bilden sie die bestimmenden Faktoren für die Merkmale des Programms. Die Zusammenhänge zwischen bestimmten Bereichen des politischen Systems, seiner Konflikt- und Konsensstrategien und den zentralen Akteuren werden ausgehend von dem analytischen Ansatz des *akteurzentrierten Institutionalismus* (Mayntz/Scharpf 1995) erklärt. In diesem werden Institutionen als „Organisationsstrukturen des politischen Systems“, das aus „sozialen Gebilden und Regelsystemen“ (Mayntz/Scharpf 1995, S.43) besteht, verstanden. Die Institutionen sind das Ergebnis des Handelns von Akteuren, sie sind also absichtsvoll gestaltet und auch nach ihrer Einrichtung veränderbar (vgl. ebd. S. 45). Sie fungieren als Filter und Formgeber (Modifikator) der vorherrschenden, gesellschaftlichen Interessen (vgl. ebd. S 43). In Bezug auf die Akteure bilden „[i]nstitutionelle Faktoren (...) einen- stimulierenden, ermöglichenden oder auch restringierenden- Handlungskontext.“ (ebd., S. 43, Hervorhebung im Text) In diesem bewegen sich die Akteure. Der Spielraum, der ihnen dabei zur Verfügung steht, ihre Zielsetzung und ihre Strategien sind durch die Struktur und Mechanismen der Politikprozesse eingegrenzt und beeinflusst, ohne dass die Institutionen das Handeln determinieren würden. Um die Zusammenarbeit verschiedener Akteure konzeptionell zu fassen, wird in dieser Arbeit in Anlehnung an den *Advocacy Koalitionen Ansatz* von Sabatier (Sabatier 1987) davon ausgegangen, dass handlungswirksame Akteurskonstellationen nicht durch institutionelle Vorgaben im engen Sinne von politischen Einrichtungen wie Ministerien oder Verbänden zustandekommen, sondern dass sich Akteure durch übereinstimmende Werte, Problempereptionen und Interessen zusammenschließen. Diese Koalitionen, die damit auch informellen Charakter haben, versuchen innerhalb der institutionellen Bewegungsmöglichkeiten (institutionell mit Einschluss der Verhaltensregeln) ihren Aktionsradius auszunutzen.

Die Arbeit gliedert sich in zwei Teile, wobei im ersten die Rahmenbedingungen für die *staatliche Initiative zur Frauenförderung* dargestellt werden. Im zweiten Teil erfolgt die analytische Beschreibung des Politikprozesses, der zu dem *Positive-Aktionen-Programms* führte und der konkreten Ausgestaltung des Programms. Der Einfluss der Rahmenbedingungen und des Politikprozesses auf die Ausgestaltung des Programms werden im letzten Abschnitt analysiert.

Die allgemeinen Rahmenbedingungen für das *Positive-Aktionen-Programms* sind das politische System Belgiens und dessen Merkmale der Konflikt- und Konsensstrategien, die die Politikprozesse zu jeglichem Thema in dem Land bestimmen. Da diese staatliche Initiative sich auf Vorgaben der Europäischen Gemeinschaft stützte und Belgien das

konkrete Programm durch eigene Rechtsprechung ermöglichte, ist der juristische Rahmen von Bedeutung. Soziokulturelle Prägungen der Bevölkerung beeinflussen die Akzeptanz von politischen Programmen und den Rückhalt der Akteure bei der Durchsetzung bestimmter Interessen. Die Prägungen, die im Zusammenhang mit progressiver Frauenpolitik als Faktoren von Bedeutung sind, werden dargestellt.

Es folgt die Beschreibung der Institutionen, die den staatlichen Akteuren politisch die Zuständigkeiten für Frauenpolitik verliehen und sie mit Verhandlungsmacht und materiellen Ressourcen ausstatteten, sowie der relevanten Akteure aus Staat und Gesellschaft. Das *Positive-Aktionen-Programm* ist, wie frauenpolitische Programme allgemein, ressortübergreifend. Es hat sowohl arbeitsmarktpolitische als auch frauenpolitische Bedeutung. Die entsprechenden staatlichen Institutionen, in denen sich einige der relevanten Akteure bewegten, sind - zumal einige Institutionen eigens für den frauenpolitischen Zweck neu eingerichtet wurden - vorzustellen. Die Frauenbewegung war maßgeblich an der Einrichtung dieser Institutionen beteiligt und spielt somit für die *staatliche Initiative zur Frauenförderung* eine zentrale Rolle. Die arbeitsmarktpolitische Dimension und die Ausgestaltung des *Positive-Aktionen-Programms* machte die Tarifpartner zu den zentralen Akteuren bei der Umsetzung des Programms. Die wirtschaftliche Entwicklung prägt das Verhalten der Akteure, indem sie Aktionen und Reaktionen auslöst und einen wesentlichen Einfluss auf die Verfügbarkeit materieller Ressourcen hat. Die wirtschaftliche und soziale Entwicklung, die in dem für die staatliche Initiative relevanten Zeitraum stattfand, ist somit ein entscheidender Faktor bei der Erklärung des Verhaltens der Akteure.

Die Analyse im zweiten Teil der Arbeit stellt als Erstes die *staatliche Initiative zur Frauenförderung* in der Privatwirtschaft dar, die sich im *Positive-Aktionen-Programm* konkretisierte. Der enge Zusammenhang zwischen neu eingerichteten Institutionen zu Frauenarbeit und der Entwicklung des Programms ist für das Verständnis der chronologischen Entwicklung des Politikprozesses hilfreich und wird der analytischen Darstellung der Entstehung und Entwicklung des Programms vorangestellt. Der Politikprozess wird anhand der politikfeldanalytischen Phasenheuristik dargestellt. Hierbei wird der Entwicklungsprozess der staatlichen Initiative zum *Positive-Aktionen-Programm* in einzelne, funktionale Phasen eingeteilt und nachgezeichnet. Die Analyse der für Inhalt und Wirkung relevanten Eigenschaften des Programms erfolgt anhand des analytischen Ansatzes des Programmprofils (*policy profile*, s. Feick/Jann 1989). Anhand bestimmter analytischer Gesichtspunkte wird das Programm genauer beleuchtet, um die wesentlichen Merkmale

herauszuarbeiten. Die Analyse der Zusammenhänge zwischen den Rahmenbedingungen und dem Programmprofil erfolgt im letzten Abschnitt (3.5.) des zweiten Teils.

Die Literaturlage zu Belgien, das als kleines Land mit komplexen gesellschaftlichen und politischen Strukturen selten in vergleichende Analysen aufgenommen wird, ist vergleichsweise schwierig. Geschlechterrelevante Aspekte werden entgegen ihrer gesellschaftlichen Tragweite und trotz der von der feministisch orientierten Forschung entwickelten Analyseinstrumente in den meisten (politikwissenschaftlichen) Untersuchungen weiterhin ausgeklammert und nur in explizit darauf ausgerichteten Forschungsarbeiten berücksichtigt. Dies beschränkt den Literaturfundus für eine Untersuchung belgischer Frauenpolitik zusätzlich. Durch die politikfeldanalytische Herangehensweise war es möglich, „Graue Literatur“, also Materialien aus Ministerien und staatlichen Gremien und unveröffentlichte Papiere, zum Ausgangspunkt der Untersuchung zu machen. Die staatliche belgische Frauenpolitik ist entgegen ihrer Eigenschaften, ein junges Phänomen und auf Druck von Bürgerinnenbewegungen entstanden zu sein, auch im eigenen Land kein Gegenstand akademischer Forschung.<sup>2</sup> Für die grundlegenden Informationen hierzu konnte auf eine eigene Arbeit zurückgegriffen werden, die die historische Entwicklung der staatlichen Strukturen für Frauenpolitik in Belgien zum Gegenstand hatte (Kuhl 1998).

## **1.2. Begriffsklärung und Anmerkungen zur Sprache**

Da für die Untersuchung einige Begriffe zentral sind, die im allgemeinen Sprachgebrauch missverständlich und wenig konturscharf benutzt werden, ist deren Definition notwendig. Die Begriffe sind „Diskriminierung“ und „Frauenförderung“. Um den Untersuchungsgegenstand explizit zu benennen und abzugrenzen, werden auch die Begriffe „Staatliche Initiative zu Frauenförderung in der Privatwirtschaft“ und „*Positive-Aktionen-Programm*“ erläutert.

Der Diskussion um Frauenförderung liegt der Begriff der Diskriminierung zu Grunde. Diskriminierung wird in zwei Arten unterschieden: der direkten Diskriminierung und der indirekten Diskriminierung. Wahlweise werden statt der Begriffe der „direkten“ und „indirekten“ Diskriminierung auch „mittelbare“ und „unmittelbare“ Diskriminierung gebraucht. Der Unterschied zwischen beiden Arten lässt sich im Zusammenhang mit geschlechtlicher Diskriminierung wie folgt definieren: Indirekte Diskriminierung entsteht

---

<sup>2</sup> So ist es nicht verwunderlich, dass auch in einer international vergleichenden Studie über die neuen staatlichen Institutionen für Frauenpolitik, die seit den 70er Jahren in westlichen Demokratien entstanden sind, (Stetson/Mazur 1995) Belgien nicht vertreten ist.

durch traditionelle Erwartungshaltungen und Verhaltensmuster, durch zwischen den Geschlechtern hierarchisierende Werte und Einstellungen oder durch gesellschaftliche Strukturen, die Geschlechterasymmetrien erhalten. Diese Faktoren wirken meist unreflektiert oder sind durch unhinterfragbare Setzungen (z.B. durch normative, vorkulturelle Konstruktionen wie „der Natur des Mannes/der Frau“) der Diskussion entzogen. Indirekte Diskriminierung entsteht des Weiteren, wenn ein Geschlecht überproportional Nachteile von gesellschaftlichen Arrangements oder Entscheidungen tragen muss, zum Beispiel weil deren geschlechtliche Dimension nicht bedacht wird. Indirekte Diskriminierung zeichnet sich dadurch aus, dass „deren diskriminierende Wirkung erst auf den zweiten Blick zutage tritt“ (Bergmann 1999, S. 51). Unter direkter Diskriminierung werden Praktiken (Verhaltensmuster, Einstellungen, s.o.) und Strukturen verstanden, die mit offenem Bezug auf Geschlecht eines der Geschlechter im Vergleich zum anderen benachteiligen.

Der Begriff Frauenförderung ist eine deutsche Wortschöpfung, die den in anderen Sprachen mit den Begriffen der „positiven Maßnahmen“ bzw. „positiven Aktionen“ (positive action)<sup>3</sup> oder „unterstützenden/bejahenden Aktionen“ (affirmative action) benannten Sachverhalt umschreiben soll. Die Definition „positive action“ der Europäischen Kommission beschreibt, obwohl unspezifisch in Bezug auf die gemeinte Gruppe, die intendierte Wirkung: „Positive action = Measures targeted at a particular group and intended to eliminate and prevent discrimination or to offset disadvantages arising from existing attitudes, behaviours and structures (sometimes referred to as positive discrimination).“ (European Commission 1998, S. 45) Die Übersetzung dieses Sachverhaltes mit „Frauenförderung“ lässt ihm eine inhaltliche Verschiebung angedeihen, die nicht zutreffend ist. Der Begriff Frauenförderung suggeriert die Bedürftigkeit von Frauen, gefördert zu werden, um ihre Position zu verbessern, während er jedoch Maßnahmen benennen soll, die Hindernisse für Frauen aus dem Weg räumen sollen. Diese sprachliche Verzerrung ist in einem emotionalisierten Kontext, in dem diskursive Strategien besonders wirkungsmächtig sind, für eine sachliche, objektive Auseinandersetzung hinderlich. Im Folgenden wird der im Deutschen gängige Begriff „Frauenförderung“ darum meist durch die von der Europäischen Kommission vorgeschlagene Übersetzung „Positive Aktionen“, „Positive Maßnahmen“ ersetzt (s. ebd.).

Mit „staatlichen Initiativen zur Frauenförderung in der Privatwirtschaft“ sind allgemein Maßnahmen, Gesetze, Richtlinien oder Programme gemeint, die von staatlichen, politischen

---

<sup>3</sup> „positive action“ im Englischen, „positieve actie“/ „positieve aktie“ im Niederländischen- die Schreibweise ist nicht einheitlich, „action positive“ im Französischen etc.

Institutionen ausgehen und Positive Aktionen in der Privatwirtschaft initiieren, stimulieren oder vorschreiben. Hinter „staatlich“ verbirgt sich ein Konzept des Staates als vielschichtiger Akteur, der nicht auf die Regierung beschränkt ist. Vielmehr: „The state must be considered as more than the ‚government‘. It is the continuous administrative, legal, bureaucratic and coercive systems that attempt not only to structure relationships *between* civil society and public authority in a polity but also to structure many crucial relationships within civil society as well.“ (Stepan zit. in Skocpol 1985, S. 7. Hervorhebungen im Text, vgl. auch Nettl 1968, S. 570) Diese Definition bietet ein brauchbares Verständnis von Staat im Zusammenhang mit den Initiativen zu Positiven Aktionen, da diese gerade darauf abzielen, Einfluss auf die Beziehungen zwischen den Geschlechtern zu nehmen. Des Weiteren ist in diesem Kontext besonders der administrative und bürokratische Teil des Staates von Bedeutung, der als staatlicher Akteur die von gesellschaftlichen und staatlichen Akteuren gemeinsam gestalteten Initiativen weiterführt.

Mit „Frauenförderung in der Privatwirtschaft“ sind allgemein Programme oder Maßnahmen gemeint, die bei der Arbeitsorganisation auf Sektoren- oder Betriebsebene ansetzen und auf die Betriebskultur und/oder die Strukturen und/oder Verteilungprozeduren von Entscheidungsmacht und Einkommen des Sektors oder Betriebes zielen, um direkter und indirekter Diskriminierung gegen Frauen vorzubeugen oder sie zu eliminieren. Der Begriff „Privatwirtschaft“ grenzt den privatwirtschaftlichen Bereich der Ökonomie von den öffentlichen Betrieben, Staatsunternehmen und den Wirtschaftsbetrieben der öffentlichen Hand ab.

Der Begriff „*Positive-Aktionen-Programm*“ bezeichnet das konkrete Programm der belgischen Regierung, in dem die *staatliche Initiative zur Frauenförderung* in der Privatwirtschaft konkretisiert wurde. Der Gegenstand dieser Untersuchung ist die *staatliche Initiative zur Frauenförderung* in der Privatwirtschaft der belgischen Regierung, die ab Mitte der 70er Jahre begann und ab Mitte der 80er Jahre offiziell im *Positive-Aktionen-Programm* umgesetzt wurde.

Die niederländischen Namen von Kommissionen, Behördeneinheiten etc. werden in erster Linie wörtlich und dann, sofern dies sprachlich nicht möglich ist, sinngemäß übersetzt. Sie stimmen nicht mit Übersetzungen anderer Arbeiten (z.B. Bergmann 1999)<sup>4</sup> überein. Um Missverständnisse auf Grund des unterschiedlichen deutschen Sprachgebrauchs zu

vermeiden, sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass die Hierarchie innerhalb des belgischen Ministeriums für Arbeit und Beschäftigung durch die Begriffe Abteilung (dienst), Unterabteilung (afdeling) und Arbeitsgruppe (cel) abgebildet wird. Da alle Zitate aus flämischen Unterlagen ausschliesslich von mir ins Deutsche übersetzt wurden, werden sie nicht extra durch „Übers. aus dem Niederländischen M.K.“ gekennzeichnet. Bei einigen der Unterlagen aus den staatlichen Institutionen fehlen Angaben zum Jahr der Veröffentlichung, der Herausgeber/innen etc. Sofern die fehlenden Angaben aus dem Inhalt des Schriftstücks zu erschliessen waren, sind die hinzugefügten bibliografischen Angaben mit einem Fragezeichen markiert. Da manche der Schriftstücke nicht durchnummeriert sind, war eine genaue Zitierweise mit Seitenzahlangabe nicht immer möglich.

Um die Lesbarkeit des Textes zu gewährleisten, wird an manchen Stelle auf die weibliche Form verzichtet. An diesen Stellen ist die männliche Form als unmarkierte Form zu verstehen. Die Rechtschreibung entspricht den neuen amtlichen Bestimmungen.

---

<sup>4</sup> So wird beispielsweise die „Commissie Vrouwenarbeid“ bei Bergmann als „Ausschuß für Frauenarbeit“ (Bergmann 1999, S.101) übersetzt. Die in der vorliegenden Arbeit gewählte Übersetzung „*Kommission Frauenarbeit*“ bleibt näher am Original. Auch gibt das für „Ausschuss“ veraltete Wort „Kommission“ die eigenständige Zusammensetzung, die zeitliche Beständigkeit als auch die Rolle der „Commissie Vrouwenarbeid“ besser wider.

## **2. Die Rahmenbedingungen der staatlichen Initiative zur Frauenförderung in der Privatwirtschaft**

Die Grundlage für die politikfeldanalytische Untersuchung der *staatlichen Initiative zur Frauenförderung* in der Privatwirtschaft sind die politischen, rechtlichen, soziokulturellen, institutionellen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen (s. 1.1., S. 4), in denen sie stattfand und in denen sie sich zum *Positive-Aktionen-Programm* entwickelte. In diesem Teil der Arbeit werden die Rahmenbedingungen dargestellt und die an dem politischen Prozess beteiligten staatlichen und gesellschaftlichen Akteure vorgestellt.

### **2.1. Das politische System Belgiens: konfliktträchtig und konfliktvermeidend**

Belgien gehört nach der Typologie von Lijphart zur *föderativen Konsensdemokratie (consociational democracy)* (vgl. Gabriel 1994, S. 13ff)<sup>5</sup>, die sich unter anderem durch ein Vielparteiensystem, mehrdimensionale politische Konfliktstrukturen, das Verhältniswahlrecht und durch eine föderative Staatsstruktur auszeichnet. Dies sind die grundlegenden Merkmale des politischen Systems Belgiens. Da die mehrdimensionalen Konfliktstrukturen grundlegend für das politische System Belgiens sind, muss auf ihre Entstehung ausführlich und in ihrem historischen Zusammenhang eingegangen werden. Dadurch lässt sich ihre prägende Kraft auf die Institutionen und politischen Entscheidungsprozesse verständlich machen. Die Eigenheiten der von ihnen geprägten Institutionen und Mechanismen der politischen Konfliktbewältigung sind wichtige Faktoren für die Erklärung der Entwicklung der staatlichen Initiativen und des *Positive-Aktionen-*

*Programms*. Entgegen der Typologie der föderativen Konsensdemokratie herrscht in Belgien kein Machtgleichgewicht zwischen Parlament und Regierung. Diese Besonderheit ist für die Politikprozesse ebenfalls von großer Bedeutung und wird erläutert.

### **2.1.1. Grundlagen des politischen Systems**

Das politische System Belgiens ist eine repräsentative Demokratie mit parlamentarischer Monarchie. Die Aufgaben des Königs sind vor allem repräsentativer und formaler Art. So ernennt der König formal Minister und unterschreibt die Gesetze. Durch *Königliche Beschlüsse* setzt er Gesetze und ministerielle Entscheidungen in Kraft. Es ist jedoch die Regierung, die für die Entscheidungen und Beschlussfassungen zuständig und verantwortlich ist (vgl. Nothomb 1990, S. 22f; vgl. Fitzmaurice 1988, S. 78ff). Durch die vielfältigen Konfliktstrukturen in Belgien kommt dem König eine wichtige, integrative Funktion zu (vgl. Kimmel 1994, S. 40). Ein Zweikammersystem mit Senat und Parlament bildet die Legislative, wobei beide Kammern gleichberechtigt sind (vgl. Kimmel 1994, S. 42). In Belgien wird nach dem Verhältniswahlrecht gewählt (vgl. Jesse 1994, S. 178), wobei Wahlpflicht für die Bürger/innen besteht. Die belgischen Regierungen setzen sich aus Koalitionen mehrerer Parteien zusammen, wobei große Koalitionen zwischen Christdemokraten (Christliche Partei) und Sozialisten (Sozialistische Partei) keine Seltenheit sind.

---

<sup>5</sup> Der Begriff *consociational democracy* entspricht laut dem Lexikon der Politik (Nohlen 1998) dem im Deutschen verwendeten Begriff der *Konkordanzdemokratie* nach Lehmbruch. Allerdings scheint Belgien durch spezifische Konflikte und Konsensstrategien nicht ohne weiteres in die gängigen Demokratietypen einzuordnen zu sein. So ist dieses Land zwar Ende 60er Jahren von Lehmbruch (Lehmbruch 1967) als *Konkordanzdemokratie* typologisiert worden, „[a]llerdings gibt es mittlerweile Hinweise darauf, daß der konkordanzdemokratische Charakter Belgiens aufgrund des Sprachenstreits (...) geschwächt wurde.“ (Luther/Müller 1992 zit. in Schmidt 1997, S. 232). Schmidt stuft Belgien darum als Sonderform der *Konkordanzdemokratie* ein, die er wiederum als *consociational democracy* benennt (ebd., S. 235). Der Begriff *consociational democracy* beschreibt Demokratien mit einem spezifischen Konfliktmanagement der Elitekooperation. „Consociationalism is the agreement between these [antagonistic ideological, religious, social or ethnic, M.K.] groups to enable their collective participation in government.“ (Bulck 1992, S. 38) Zwischen der Theorie des *consociationalism* und des *Neo-Korporatismus* hat Lehmbruch „structural isomorphies“ (Lehmbruch 1979 zit. in Bulck 1992, S. 38), also eine Reihe von Übereinstimmungen gefunden. Es entsteht insgesamt der Eindruck, als seien die verschiedenen Konzepte der Demokratietypen durch die Dimension der Konsensstrategien nicht trennscharf voneinander abzugrenzen aber auch nicht widersprüchlich zueinander. In der Literatur wird meist der Begriff *consociational democracy* von Lijphart benutzt (vgl. Witte/Craeybeckx 1997, S. 401, vgl. Bulck 1992, S. 38, vgl. auch Naert 1994 zit. in Kuhl 1998). Da aber der deutsche Begriff *Konkordanzdemokratie* das dahinterstehende Konzept der Konfliktbefriedung verdeutlicht und sich inhaltlich mit der im Niederländischen üblichen Übersetzung von *consociational democracy* mit *pacifikatiedemokratie* (vgl. Witte/Craeybeckx 1997, S. 401) deckt, wird in der Arbeit im Folgenden der Begriff *Konkordanzdemokratie* verwendet.

Eine Eigenschaft des belgischen Parlaments und des Senats ist die geringe Repräsentation von Frauen.<sup>6</sup> In der Gesamtbetrachtung der Legislative (Senat und Abgeordnetenkammer) im europäischen Vergleich (EU-Mitgliedstaaten von 1995) liegt Belgien mit 10,1% weiblichen Parlamentsmitgliedern (1991) auf dem fünften Platz. Sieben der zwölf EU-Staaten haben einen (zum Teil deutlich) höheren prozentualen Anteil an Parlamentarierinnen (vgl. European Network of Experts 1994, S. 3).

### **2.1.2. Historischer Abriss zur Versäulung der belgischen Gesellschaft**

Durch die belgische Gesellschaft ziehen sich verschiedene Konfliktlinien, die im Gegensatz zu anderen Ländern zu dem spezifischen Phänomen der *Versäulung* geführt haben. Mit diesem Begriff wird die Aufspaltung der Gesellschaft in „ideologische Sub-Gesellschaften“ (Fitzmaurice 1988, S. 194) benannt. Entlang der zentralen Konfliktlinien Staat-Kirche (weltanschaulich/ideologisch) und Arbeit-Kapital (sozioökonomisch) entstanden die christliche, die sozialistische und die liberale Säule. Zu diesen Konflikten kommt in Belgien der Gegensatz zwischen Flandern und Wallonien (regional), der jedoch keine eigene Säule hervorgebracht hat (vgl. Deschouwer 1987, Kap. 3.3.)<sup>7</sup>. „Als gesellschaftliche Struktur ist eine Säule ein Netzwerk von sozialen Beziehungen, oder konkreter noch, ein Netzwerk von Vereinigungen. Diese umfassen eine ganze Reihe von sozialen Aktivitäten. (...) Drei Dinge sind wichtig: das Netzwerk, die Konzentration der Aktivitäten und die deutliche Verbindung mit der Partei.“ (Deschouwer 1987, S. 66.) Das Netzwerk einer Säule beruht unter anderem auf finanziellen Verflechtungen, auf einer Abstimmung politischer Positionen, auf Informationskanälen und nicht zuletzt auf personellen Verflechtungen (vgl. Witte/Craeybeckx u.a. 1997, S. 403). Zum besseren Verständnis der politischen Bedeutung der Säulen wird die historische Entwicklung zusammengefasst. In einer Übersicht ist die Säulenstruktur schematisch dargestellt (Übersicht S. 17).

Die Staatsgründung war im Jahre 1830 durch eine unitaristische Revolution von katholischen und liberalen Kräften gegen den König der Groß-Niederlande Wilhelm I. möglich geworden. Diese Koalition zerbrach bald am Streit über den Einfluss der Kirche im

---

<sup>6</sup> Im Jahre 1974 war die geringe Repräsentation von Frauen in der Legislative durch eine erste „Wähl Frau“ Kampagne („Stem Vrouw“) der Frauenbewegung in die öffentliche Diskussion eingebracht worden. Im Vergleich zum vorherigen Parlament verdoppelte sich der Anteil von Frauen in den Wahlen dieses Jahres von ca. 3% auf 6,6%. (vgl. Witte/Craeybeckx u.a. 1997, S. 414; vgl. Mechelen 1996, S. 41; vgl. auch Stap voor Stap, o. J.). In der Zwischenzeit ist der Anteil deutlich angestiegen (1995 22,5% im Senat und 12% in der Abgeordnetenkammer (s. Bergmann 1999, S. 158)).

<sup>7</sup> Deschouwer entlehnt die Einteilung der Konfliktlinien den Arbeiten von S. Lipset und S. Rokkan „Party systems and voter alignments“ aus dem Jahre 1967 (s. Deschouwer 1987, S. 17).

Staat, speziell im Bildungswesen, was wesentlich zur Bildung der Liberalen Partei (1846) und später dann der Katholischen Partei (1884)<sup>8</sup> beitrug. Die katholische Kirche erhielt in ihrem Kampf um das Recht auf konfessionelle Schulen vor allem Unterstützung von dem flämischen Teil der Bevölkerung. Eine regionale Differenzierung ist auch bei der ökonomischen Konfliktlinie erkennbar. Durch die frühere Industrialisierung entwickelte sich die sozialistische Bewegung schneller und stärker in Wallonien. Dort wurde 1885 die Vorläuferpartei der „Socialistische Partij/Parti Socialiste“ (SP/PS) gegründet. Die wallonische Arbeiterbewegung bzw. die Gewerkschaften sind bis heute deutlich sozialistischer orientiert und auch radikaler als die flämischen. Die katholische Säule reagierte auf die allmähliche Industrialisierung Flanderns Anfang des 20. Jahrhunderts, indem sie große Teile der Arbeiterbewegung integrierte und einen mäßigenden Einfluss auf sie auszuüben wusste. (vgl. Fitzmaurice 1988, S. 25ff, Jansen 1971, S.150ff)

Die drei großen gesellschaftlichen Strömungen in Belgien, die Katholiken/Christen, die Liberalen und die Sozialisten, bauten ihre Säulen neben den Parteigründungen mit eigenen Sozialversicherungen, Gewerkschaften, Medien, Bildungseinrichtungen und kulturellen Organisationen auf. Große Teile des belgischen Wohlfahrtsstaates beruhen auf den jeweiligen Säulenorganisationen, die die Verteilung der Leistungen übernommen haben (z.B. Sozialversicherungen). Die Säulen sind in sich nicht homogen, wie das Beispiel der christlichen Säule mit ihren Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen und flämischen und wallonischen Parteien zeigt (vgl. u.a. Deschouwer 1987, S. 67). Die ideologische Bindung der Menschen an die Säulen ist in den letzten Jahrzehnten nicht zuletzt durch die neuen politischen Bewegungen (z. B. Friedens-, Frauen- und Umweltbewegungen) schwächer geworden. Auf Grund der Dienste und Leistungen, die die Säulen anbieten, bleiben diese jedoch weitgehend intakt. Das Verhältnis der einzelnen Person zur Säule kann heutzutage daher als *Klientelismus* charakterisiert werden (Bulck 1992, S. 51).

### **2.1.3. Der regionale Konflikt und die Föderalisierung der politischen Strukturen**

Zu den ideologischen und sozioökonomischen Differenzierungen kommen regionale Unterschiede hinzu. Auch wenn der Konflikt zwischen den Regionen nicht zu einer weiteren Säule führte, spaltete er doch die Säulen in einen Flämisch sprachigen und einen Französisch sprachigen Teil auf. Die regionalen Gegensätze entstanden aus der flämischen Gegenwehr

---

<sup>8</sup> Die Liberale Partei (Liberale Partij) entwickelte sich im Laufe der Zeit zu den heutigen beiden Parteien Partij voor Vrijheid en Vooruitgang (PVV) und Parti Réformateur Libéral (PRL). Die Katholische Partei war der Vorläufer der „Christelijke Volkspartij/Parti Social Chrétien“ (CVP/PSC) (gegr. 1945). Diese Partei war nicht mehr an die Kirche gebunden und nicht mehr ausschließlich katholisch, wie an der Namensänderung auch ersichtlich wird (s. Deschouwer 1987, S. 73 ff, u. S. 139f).

gegen die Dominanz der Französisch sprachigen politischen und ökonomischen Elite Walloniens. Bei der Staatsgründung war Belgien als ein unitaristischer, Französisch sprachiger Staat konzipiert. Flämische Vereinigungen setzten sich von Beginn an für die Anerkennung der flämischen Kultur und des Niederländischen als Amtssprache ein. In den 1920er Jahren wurde schließlich eine Sprachengrenze festgelegt, so dass Flämisch<sup>9</sup> schließlich offiziell als Amtssprache anerkannt war (vgl. Daems- van Ussel/Derveleaux- van Ussel 1964, S. 221ff). Gemäßigte Flamen integrierten sich in die drei großen Parteien. Die radikaleren Kräfte, die Maximalisten (Flaminganten), strebten nach einer Föderalisierung und einer eigenen Regierung Flanderns. Sie gründeten ihre eigenen regionalen Parteien. Als Reaktion auf die zunehmende wirtschaftliche Stärke und auch demografische Übermacht Flanderns entstand ab den 1950er Jahren die wallonische Bewegung, ebenfalls mit eigenen Parteien. Auch die großen Parteien konnten den regionalen Gegensätzen nicht standhalten. Seit 1978 gibt es in Belgien gar keine nationale Partei mehr, da sich die vormals unitaristischen Säulenparteien in ihre flämischen und wallonischen Flügel aufspalteten. Diese Flügel entwickeln ihr eigenes (zum Teil gegensätzliches) Parteiprogramm und treten in der Hauptstadtregion Brüssel sogar gegeneinander an.

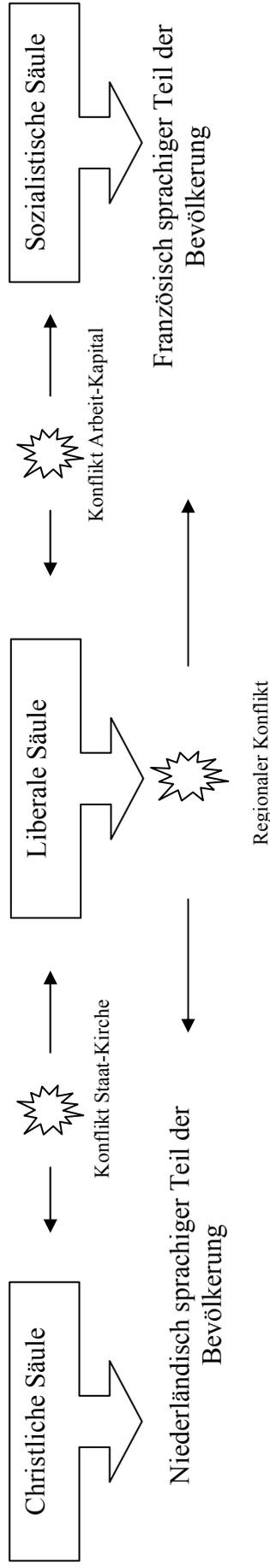
Den Abgrenzungstendenzen zwischen Wallonien und Flandern wurde mit vier Staatsreformen (1970, 1980, 1988, 1990) Rechnung getragen. In diesen Reformen wurde Belgien zu einem föderalen Staat mit drei (Kultur-) Gemeinschaften (die flämische, die Deutsch sprachige und die französische Gemeinschaft) und drei Regionen (die flämische, die wallonische und die Brüsseler Region). Auf diesen drei Ebenen (Nation, Gemeinschaft, Region) arbeiten jeweils eigene Exekutiven.<sup>10</sup> Die verschiedenen Ebenen sind dabei jedoch asymmetrisch untereinander: die nationale Ebene hat eine Regierung. In Flandern gibt es ein ausführendes Organ, da der Rat der flämischen Gemeinschaft die Befugnisse der flämischen Region übernommen hat. Auf Französisch sprachiger Seite besteht die wallonische Regionalregierung und die Regierung der französischen Gemeinschaft. Des Weiteren gibt es noch die Regierung der Deutsch sprachigen Gemeinschaft und die Hauptstadtregierung Brüssel. Die staatlichen Zuständigkeiten und Befugnisse wurden in den Reformen neu verteilt, was zu einem sehr komplizierten System der Kompetenzzuweisung an die sechs Regierungen geführt hat.

---

<sup>9</sup> Flämisch ist wie Holländisch keine eigene Sprache, sondern Niederländisch. Der Begriff Flämisch bezieht sich auf die verschiedenen in Flandern gesprochenen Dialekte des Niederländischen.



**Abbildung 1: Die gesellschaftlichen Säulen in Belgien**



Flämischer Teil der christlichen Säule	Wallonischer Teil der christlichen Säule	Flämischer Teil der liberalen Säule	Wallonischer Teil der liberalen Säule	Flämischer Teil der sozialistischen Säule	Wallonischer Teil der sozialistischen Säule
Sozialversicherungen, Bildungseinrichtungen, soziale, kulturelle, politische Organisationen, wie z.B. Gewerkschaften, Sparkassen, Forschungsinstitute	Sozialversicherungen, Bildungseinrichtungen, soziale, kulturelle, politische Organisationen, wie z.B. Gewerkschaften, Sparkassen, Forschungsinstitute	Sozialversicherungen, Bildungseinrichtungen, soziale, kulturelle, politische Organisationen, wie z.B. Gewerkschaften, Sparkassen, Forschungsinstitute	Sozialversicherungen, Bildungseinrichtungen, soziale, kulturelle, politische Organisationen, wie z.B. Gewerkschaften, Sparkassen, Forschungsinstitute	Sozialversicherungen, Bildungseinrichtungen, soziale, kulturelle, politische Organisationen, wie z.B. Gewerkschaften, Sparkassen, Forschungsinstitute	Sozialversicherungen, Bildungseinrichtungen, soziale, kulturelle, politische Organisationen, wie z.B. Gewerkschaften, Sparkassen, Forschungsinstitute
Interessenvertretung durch		die regional		Parteien der	
CVP Christelijke Volkspartij	PSC Parti Social Chrétien	PVV Partij voor Vrijheid en Vooruitgang	PRL Parti Réformateur Libéral	SP Socialistische Partij	PS Parti Socialiste

#### **2.1.4. Die politischen Konflikt- und Konsensstrategien: Befriedung und Vermeidung**

Die heterogene Struktur der belgischen Gesellschaft erfordert Entscheidungsverfahren, die die verschiedenen Interessengruppen miteinander aussöhnen können, um die politische Stabilität zu sichern. „Die Elitegruppen der rivalisierenden Lager beginnen, die bis dahin intensiven und stabilitätsbedrohenden Konflikte mittels Kompromisstechniken zu überbrücken“ (Schmidt 1997, S. 233). Die belgische *Konkordanzdemokratie* wählt, um eine offene Konfrontation der Säuleninteressen zu verhindern, eine Strategie der Konfliktvermeidung durch eine Weitergabe der Konflikte an isolierte Zwischeninstanzen (Bulck 1992, S. 51). Hierbei werden die jeweiligen Organisationen und Vereinigungen der Säulen am Diskussionsprozess politischer Entscheidungen in institutionalisierter Form, vor allem durch neu geschaffene Beratungsgremien oder Kommissionen, beteiligt, um die politische Stabilität nicht zu gefährden. Dies schwächt die Position des Parlaments, da ihm Fragen mit Konfliktpotenzial entzogen und in den institutionalisierten Eliterunden verhandelt werden. In den 80er Jahren wurde die Position des Parlaments zusätzlich durch vermehrte Krisengesetze und Ermächtigungsgesetze geschwächt (vgl. 2.5., S. 38). Die Versäulung der Gesellschaft leistet auch neo-korporativen Entscheidungsstrukturen Vorschub, da die machtvollen Säulen die Auswahl für die bei politischen Entscheidungen zugelassenen Akteure treffen und begrenzen können. Die Anwesenheit paralleler Entscheidungsorgane neben dem Parlament wird unterschiedlich beurteilt. Christlich und liberal orientierte Kreise haben dies als neo-korporatistische Struktur mit anti-liberaler Tendenz kritisiert, da die Entscheidungsfindung außerhalb des Parlamentes stattfindet (vgl. Billiet 1994 zit. in Kuhl 1998), während links-orientierte Strömungen dies eher als basisdemokratisch beurteilen, da verschiedene Interessengruppen beteiligt werden (vgl. Fitzmaurice 1988, S. 193). Die Macht und der Einfluss spezialisierter Eliten in den politischen Prozessen sorgen in der Tendenz für eine entpolitisierte und technisch orientierte Herangehensweise, die durch die plurale Zusammensetzung der Gremien zu Kompromisslösungen und vorläufigen Vereinbarungen führt (vgl. Bulck 1992). Das belgische System der politischen Konfliktlösung kann wie folgt zusammengefasst werden: „That, if anything typifies Belgian policy-making: the strategy of containment whereby conflict is reduced by limiting it to small networks, thus removing any responsibility for the outcome as far as possible from the centre of power and government.“ (Bulck 1992, S. 52)

In diesem politischen System, dessen Institutionen und Mechanismen die heterogenen Interessen der verschiedenen ideologischen und regionalen Gruppen in Übereinstimmung

und Konflikte vermeiden sollen, versuchte die zweite Frauenbewegung der späten 60er Jahre eine neue Konfliktlinie zu ziehen. Das Geschlecht sollte spezifische Interessen und Ansprüche begründen, die von der Politik zu berücksichtigen seien. Die Entwicklung frauenpolitischer Institutionen und Programme illustriert, wie diese Herausforderung von den staatlichen Akteur/innen des belgischen Systems angenommen wurde.

### **2.1.5. Die Parteien in der versäulten Gesellschaft**

Die mächtigsten Parteien in Belgien sind die Säulenparteien, also die christlichen, sozialistischen und liberalen Parteien. Die kleineren Parteien sind historisch meist als regionale Interessengruppen entstanden und treten folglich nur in Wallonien, Flandern und/oder in Brüssel an.<sup>11</sup> In den späten 70er Jahren kamen weitere kleine Parteien hinzu, die sich aus neuen politischen Bewegungen bildeten.<sup>12</sup> Die christliche(n) Partei(en) (CVP/PSC)<sup>13</sup>, waren seit 1958 durchgängig an der Regierung beteiligt<sup>14</sup>, wobei die flämische CVP ihrer Dominanz entsprechend fast alle Ersten Minister stellte (vgl. u.a. Witte/Craeybeckx u.a. 1997, Beilage 2). Die regionalen Konflikte führten, wie schon erwähnt, ab den 60er Jahren auch zur Spaltung aller bis dahin nationalen Parteien. Es waren die Christdemokraten die sich als Erste trennten (1968), dann folgten die Liberalen (1971) und die Sozialisten (1978). Sie entwickelten sich ab den Spaltungen zu eigenständigen Parteien mit von der „Schwesterpartei“ abweichenden Strukturen und Inhalten (vgl. Fitzmaurice 1988, S. 144ff).

Den großen Parteien kommt die Aufgabe der Schirmherrschaft über die Säuleninteressen zu. Die kleineren Parteien spielen innerhalb der Kräfteverteilung eine eher geringere Rolle, da sich die großen Parteien ihrer strategisch zur Mehrheitsbildung bedienen (vgl. Fitzmaurice 1996, S. 87ff). In den Säulenparteien werden die verschiedenen Konfliktlinien der belgischen Gesellschaft (ideologisch, sozioökonomisch, regional), die jedes Individuum in sich trägt, zusammengeführt. Sie sorgen für einen ersten innerparteilichen Ausgleich widerstreitender Interessen. Die Wahrscheinlichkeit stark polarisierter Konflikte wird dadurch begrenzt und die Bereitschaft zu Kompromissen durch mindestens eine verbindende

---

<sup>11</sup> Beispiel hierfür sind die Rassemblement Wallon, die Front Démocratique des Francophones in Brüssel, oder die Volksunie in Flandern (vgl. Fitzmaurice 1988, S. 171ff).

<sup>12</sup> So beispielsweise die ökologisch-alternative Agalev (Flandern) und Ecolo (Wallonien), die neo-liberale Partei RAD/UDRT (Respect voor Arbeid en Democratie/Union pour le Respect du Travail) in allen drei Regionen (Flandern, Wallonien, Brüssel) oder der rechtsextreme Vlaams Blok (Flandern) (vgl. Deschouwer 1987, S. 139f).

<sup>13</sup> CVP/PSC (Christelijke Volkspartij/Parti Social Chrétien).

<sup>14</sup> Erst seit der Wahl 1999 sind sie nicht mehr an der Regierung beteiligt.

Zugehörigkeit erhöht (vgl. Bulck 1992, S. 36).<sup>15</sup> Die Parteiführungen der Säulenparteien haben eine besonders mächtige Stellung. Über die Besetzung der Wahllisten kontrolliert die Parteiführung beispielsweise die Zusammensetzung der Parteivertreter/innen im Parlament (vgl. Deschouwer 1987, S. 106). Bei Konflikten handeln häufig die Parteiführungen untereinander Kompromisse aus. Die Lobbyinteressen der verschiedenen Säulenorganisationen sind im Parlament stark vertreten, da Parteipolitiker/innen oft Schlüsselpositionen in diesen Organisationen besetzen (vgl. Witte/Craeybeckx u.a. 1997, S. 414).

Die Macht der Parteien beeinflusst auch die Arbeit der staatlichen Verwaltung. Durch den Einfluss der Regierungsparteien auf Einstellungen und Beförderungen innerhalb des Verwaltungsapparates über parallel verlaufende Bewerbungsprozesse kommt es auch hier zu einer weitgehend versäulten Struktur und einer Politisierung der Ministerien. Im Zusammenhang mit dem Parteieneinfluss auf die Verwaltung spielen die „Kabinette“ der Minister/innen eine besondere Rolle. Als Ministerkabinette werden in Belgien die politischen Mitarbeiter/innen oder Referent/innen der Minister/innen<sup>16</sup> bezeichnet. Die Ausweitung ihrer Kompetenzen im Laufe der Zeit führten zu einer „parallelen Administration“ (Witte/Craeybeckx u.a. 1997, S. 417), die der Verwaltung Kompetenzen entzog und sich als Zwischeninstanz zwischen ihr und der Ministerin bzw. dem Minister installierte (vgl. Witte/Craeybeckx u.a. 1997, S. 417f; vgl. auch Deschouwer 1987, S. 110ff). Belgien gilt auf Grund der Allgegenwart der Parteien und der Machtkonzentration in der Parteiführung als ein „extremes Beispiel für Partikratie“ (Parteiherrschaft) (Deschouwer 1987, S.115, vgl. auch Witte/Craeybeckx u.a. 1997, S. 406). Seit sich vor allem in den 80er Jahren die kleineren Parteien aus dem links-alternativen Milieu und aus dem rechtsextremen Lager in der Wählerschaft zu etablieren scheinen, und die vielen Skandale das Ansehen der politischen Elite und der Parteien stark angeschlagen haben, kam es zu reformatorischen Ansätzen, die unter anderem eine Entpolitisierung der Verwaltung einleiten, den Staat, vor allem die Exekutive verschlanken und den Einfluss der Säulen abbauen sollten. Diese Ansätze werden als das Projekt der neuen politischen Kultur (*nieuwe politieke cultuur*) zusammengefasst.

---

<sup>15</sup> Das Beispiel des mäßigenden Einflusses der christlichen Säule auf den sozioökonomischen Konflikt zwischen flämischen Arbeitnehmer/innen und Arbeitgeber/innen veranschaulicht die befriedende Wirkung der Säulenparteien.

<sup>16</sup> „A Cabinet is a group of loyal party-members, chosen for their competence, but first and foremost for their loyalty, who support a minister in making Ministerial Decrees and in controlling the administration.“ (Bulck 1992, S. 49).

## **2.2. Der rechtliche Kontext der Initiative: die Aufnahme europäischer Impulse**

Auf internationaler Ebene erarbeiteten die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) und die Vereinten Nationen Dokumente zu Diskriminierungsverboten und Chancengleichheit.<sup>17</sup> Die Vereinten Nationen widmeten dem Thema „Frau“ eine ganze Dekade (Jahrzehnt der Frau 1975-1985). Das war auch für die Europäische Gemeinschaft Anstoß, sich des Themas anzunehmen. Die Richtlinien und Aktionsprogramme der Europäischen Gemeinschaft bildeten den rechtlichen und normativen Kontext für die belgische Initiative.

### **2.2.1. Europa**

Die Vorgaben der Europäischen Gemeinschaft waren ein wesentlicher Impuls für die belgische Frauenpolitik. Ab 1957 nahm sich die EG mit dem Artikel 119 im Vertrag von Rom eine der offensichtlichsten Diskriminierung von Frauen auf dem Arbeitsmarkt, der ungleichen Entlohnung für gleiche Arbeit, an. Im Verlauf der 70er Jahre differenzierte sich das Problemverständnis zunehmend, und es folgten weitere Diskriminierungsverbote. So wurde 1975 das Konzept „Gleicher Lohn für gleiche Arbeit“ durch die Kommission auf „gleichwertige Arbeit“ erweitert (Richtlinie 75/117/EWG) und 1976 die so genannte *Gleichbehandlungsrichtlinie* (s. Bergmann 1999, S. 50) (76/207/EWG) erarbeitet, mit der auch Beschäftigung, Berufsausbildung, Aufstiegschancen und Arbeitsbedingungen als Ansatzpunkte gegen Diskriminierung ins Blickfeld rückten. In dieser zentralen Richtlinie wird festgestellt, dass das Diskriminierungsverbot mit Maßnahmen, die die Chancengleichheit von Männern und Frauen fördern und den bestehenden Ungleichheiten entgegenwirken sollen, vereinbar ist. Im Dezember 1978 wurde die Gleichstellung von Frauen und Männern in der Sozialversicherung festgelegt (79/7/EWG). Ab den 80er Jahren initiierte die Europäische Gemeinschaft (bzw. ab 1992 die Union) Aktionsprogramme für Frauen<sup>18</sup>, die den Schwerpunkt von der juristischen Festschreibung der Gleichheit und Diskriminierungsverbote auf eine Politik verlegten, die durch Einflussnahme auf Einstellungen gegenüber Frauen und auf diskriminierendes Verhalten die Chancengleichheit verwirklichen sollte. Das zentrale Mittel hierfür waren die Positiven Maßnahmen (*positive actions*). (vgl. Roelofs 1995)

Die für die Initiative des belgischen Staates zur Frauenförderung in der Privatwirtschaft wichtigsten europäischen Dokumente waren die *Gleichbehandlungsrichtlinie*, die Entschließung des Rates zur Förderung der Chancengleichheit der Frauen (Entschließung

---

<sup>17</sup> Für eine Auflistung siehe z.B. Humblet 1990, S. 42.

vom 12. Juli 1982), die im Zusammenhang mit der Verabschiedung des ersten Aktionsprogrammes formuliert wurde, und die Empfehlung zur Förderung positiver Maßnahmen für Frauen (84/635/EWG), in denen die Mitgliedsstaaten angehalten werden, Positive Aktionen durchzuführen. (vgl. u.a. Cabinet du secrétaire d'état 1988, Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid 1996a)

### **2.2.2. Belgien**

Das belgische Grundgesetz schreibt in den Artikeln 10 und 11 die Gleichheit aller Belgier/innen vor dem Gesetz fest und garantiert, dass sie ihre Rechte und Freiheiten ohne Diskriminierung in Anspruch nehmen können. Die relevanten Gesetze in Belgien zu Positiven Maßnahmen sind der Titel V des *Gesetzes zur Ökonomischen Neuorientierung* (*wet tot economische heroriëntering*) vom 4. August 1978, das die zwei Jahre alte *Gleichbehandlungsrichtlinie* der EG aufnahm.<sup>19</sup> Unter anderem wurde wie in dieser festgestellt, dass Maßnahmen, um die Schlechterstellung von Frauen auf dem Arbeitsmarkt zu eliminieren, konform mit dem Diskriminierungsverbot sind. Am 14.7.1987 wurde der *Königliche Beschluss* zu Positiven Aktionen in der Privatwirtschaft (Koninklijk Besluit houdende maatregelen tot bevordering van gelijke kansen voor mannen en vrouwen in de privé-sector) verabschiedet. Mit diesem Beschluss entsprach Belgien der Empfehlung des EG-Rates zur Einführung von Positiven Aktionen und konkretisierte das *Gesetz zur ökonomischen Neuorientierung* von 1978. (vgl. u.a. Goderis 1996, Cabinet du secrétaire d'état 1988)

### **2.3. Der soziokulturelle Kontext: mäßig gute Bedingungen für progressive Frauenpolitik**

Der soziokulturelle Kontext prägt die grundsätzliche Haltung der Bevölkerung zu politischen Themen. Bei der Einführung neuer politischer Programme ist er von großer Bedeutung, da dieser Kontext das gesellschaftliche Klima prägt, in das Akteur/innen ihre Interessen einbringen. Die staatliche Initiative der Positiven Aktionen in Belgien war eine progressive Frauenpolitik, die egalitäre Vorstellungen der Frauenbewegung aufnahm. Die starke katholische Prägung und die ausgeprägte anti-feministische Haltung der belgischen

---

<sup>18</sup> Die ersten beiden Aktionsprogramme umfassten die Zeiträume 1982-1985 und 1986-1990. Es folgten das dritte (1991-1995) und das vierte Aktionsprogramm (1996-2000).

<sup>19</sup> Titel V übernimmt u.a. Teile der Formulierung der *Gleichbehandlungsrichtlinie*: „Art. 119: Gelijke behandeling van mannen en vrouwen ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden, de toegang tot het arbeidsproces, de beroepsopleiding en de promotiekansen en ten aanzien van de toegang tot een zelfstandig beroep“.

Bevölkerung müssen als Faktoren für den Politikprozess der staatlichen Initiative zur Frauenförderung berücksichtigt werden.

### **2.3.1. Religiös-kulturelle Prägung**

Belgien ist ein homogenes katholisches Land. Der Anteil der formal zur katholischen Kirche gehörenden Bevölkerung wird auf 90% geschätzt (s. Bergmann 1999, S. 156, Fußnote 191). Die überwiegende Mehrheit der Menschen fühlt sich der katholischen Kirche auch zugehörig (66,5%), während allerdings über ein Viertel (27,4%) sich keiner Religion verbunden fühlt (s. Bergmann 1999, S. 151). Der Anteil der protestantisch orientierten Bevölkerung ist mit weniger als einem Prozent verschwindend gering (vgl. Bergmann 1999, S. 156; Wilcox/Jelen 1993, S. 47). Wenn im Zusammenhang mit Belgien über Christentum gesprochen wird, ist damit also Katholizismus gemeint. Die katholische Kirche macht über die Organisationen der christlichen Säule ihren gesellschaftsprägenden Einfluss geltend. Vor allem durch ihre Dominanz im Bildungswesen - 57% der Schulkinder besuchen katholische Schulen (s. Bulck 1992, S. 41) - hat sie eine zentrale Rolle für die Wertevermittlung. Der Katholizismus kann als die wichtigste religiös-kulturelle Prägung angesehen werden.

Zwischen katholischer Prägung und dem Favorisieren von Geschlechtergleichheit besteht ein empirischer negativer Zusammenhang.<sup>20</sup> Katholiken stehen egalitären Geschlechterverhältnissen ablehnend gegenüber. Katholiken sind diesbezüglich negativer als Protestanten und diese wiederum negativer als nicht-religiös identifizierte Menschen eingestellt. Katholiken in homogen katholischen Ländern jedoch haben eine weniger starke Ausprägung der Opposition zur Geschlechtergleichheit als ihre Glaubensschwester und -brüder in religiös gemischten Ländern. (vgl. Wilcox/Jelen 1993) Im Zusammenhang mit den staatlichen Initiativen zu Positiven Aktionen muss die katholische Prägung der Bevölkerung, die einer egalitären Frauenpolitik grundsätzlich entgegensteht, dennoch berücksichtigt werden. Durch die religiöse Homogenität der belgischen Bevölkerung und der vergleichsweise großen Zahl (vgl. Bergmann 1999, S. 156) kirchlich ungebundener Menschen ist der Einfluss dieser Größe jedoch abgeschwächt und nicht deterministisch aufzufassen.

### **2.3.2. Gesellschaftliche Einstellung zur Rolle der Frau**

Für das Jahrzehnt der Frau der Vereinten Nationen (1975-1985) ist in ganz Europa der Trend hin zu einer egalitäreren Einstellung gegenüber den Geschlechterbeziehungen in

---

<sup>20</sup> Für ausführliche Literaturangaben zu diesem Thema siehe Wilcox/Jelen 1993.

Familie, Politik und Beruf festzustellen (vgl. Inglehart 1993). Ausführliche und länderspezifische Informationen zur Einstellung der Bevölkerung in Belgien liegen für den relevanten Zeitraum 1975-1987 in Bezug auf die politische Partizipation von Frauen vor. Anhand einer Auswertung von Eurobarometer-Daten erfassten Morgan und Wilcox (Morgan/Wilcox 1992) die Einstellung der Bevölkerung in den Ländern der EG zur Rolle der Frau. Da die Frage nach der politischen Partizipation von Frauen in den Eurobarometer-Umfragen so konzipiert war, dass sie stark zwischen anti-egalitärer und egalitärer Einstellung polarisierte, war die Schlussfolgerung von diesem Bereich auf die allgemeine Haltung zu Frauen in der Gesellschaft zulässig.<sup>21</sup> Es konnte davon ausgegangen werden, dass eine Person, die auf die vorgelegte Frage eine anti-egalitäre Einstellung äusserte, auch in anderen Bereichen anti-egalitär in Bezug auf die Rolle der Frau eingestellt war.

Das gesellschaftliche Klima in Bezug auf die Emanzipation von Frauen, speziell zur politischen Partizipation von Frauen, hat sich in Belgien seit 1975 sehr verändert. Belgien zeichnete sich 1975 durch einen extrem hohen Anteil an Personen mit anti-feministischer Haltung aus. Als anti-feministisch wurde bezeichnet, wer der Äusserung zustimmte, dass Politik Männern überlassen werden sollte (s. Morgan/Wilcox 1992, S. 151). Mit über 50% der Personen (52% der Männer, 54% der Frauen), die dem zustimmten, war Belgien (dicht gefolgt von der BRD und mit größerem Abstand von den Niederlanden) die Spitze unter den Ländern der EG. Bis zum Jahre 1987 verringerte sich die Anzahl der anti-feministisch eingestellten Personen erheblich. Belgien machte diesbezüglich zusammen mit den Niederlanden die rasanteste Entwicklung der EG Länder durch. Im Jahre 1987 waren noch ein knappes Drittel der Männer (31%) und nur noch ein Viertel der Frauen (25%) der Meinung, dass Politik Männersache sei (s. Morgan/Wilcox 1992, Tabelle 1, S. 154). Diese Entwicklung öffnete eine „Geschlechterkluft“ (*gender-gap*), bei der Frauen eine weniger anti-feministische Haltung einnehmen als Männer. Als mögliche Gründe für die allgemeine Abnahme der anti-feministischen Haltung in Belgien werden das Engagement der belgischen Regierung bei der Umsetzung von EG Vorgaben und die Verbindung der Frauenbewegung zu institutionalisierten Zugängen zur Politik genannt (s. Morgan/Wilcox 1992, S. 156). Dennoch war Belgien 1987 auf dem dritten Platz in der Reihenfolge der europäischen Länder<sup>22</sup> (s. ebd., S. 157). Von den allgemein möglichen Faktoren für eine anti-feministische gesellschaftliche Einstellung (Katholizismus, Alter, Bildung, Links-rechts-

---

<sup>21</sup> „In each survey those respondents who agreed with the statement ‚politics should be left to men‘ are identified. (...) 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)

Selbsteinschätzung etc.) sind für Belgien lediglich einige wenige relevant. So besteht ein engerer Zusammenhang zwischen anti-feministischer Haltung, Alter und Geschlecht besonders in den Ländern, die keine (erfolgreiche) erste Frauenbewegung (s. Fußnote 31, S. 34 der vorliegenden Arbeit) hatten und in denen erst spät das Frauenwahlrecht eingeführt wurde. In Belgien erhielten die Frauen das Wahlrecht erst nach dem Zweiten Weltkrieg im Jahre 1948. Für die Ergebnisse in Belgien spielt folglich die Haltung älterer Frauen eine wichtige Rolle (s. Morgan/Wilcox 1992, Tabelle 2, S. 155). Auch die Bildung als gewichtige Variable (ebd. S. 163) könnte den ausgeprägten Anti-Feminismus in diesem Land erklären. Das Bildungsniveau der belgischen Bevölkerung „liegt (...) deutlich unterhalb des europäischen Durchschnitts“ (Bergmann 1999, S. 157).

Die Bevölkerung Belgiens zeichnete sich also auch im Jahre 1987 im europäischen Vergleich durch einen hohen Anteil von Personen mit deutlich anti-feministischer Einstellung aus, der sich allerdings im Vergleich zu den 70er Jahren reduziert hatte. In diesem von Katholizismus und Anti-Feminismus geprägten soziokulturellen Klima wurde die *staatliche Initiative zur Frauenförderung* in der Privatwirtschaft ergriffen.

#### **2.4. Die staatlichen Institutionen und gesellschaftlichen Akteure**

Unter Akteuren werden allgemein Einzelpersonen und Personengruppen verstanden, die am Politikprozess teilnehmen. Zu den staatlichen Akteuren gehören im Wesentlichen Politiker/innen und Beamte. Gesellschaftliche Akteure sind zum Beispiel Vertreter/innen von Interessengruppen oder Mitglieder von Bürger/innenbewegungen, die Medien, und Wissenschaftler/innen, die in dem relevanten Politikfeld als Expert/innen auftreten. (vgl. Howlett/Ramesh 1995, S. 50ff) Je nach dem Organisationsgrad von Akteursgruppen kann zwischen kollektiven und korporativen Akteuren unterschieden werden, die sich jeweils aus individuellen Akteuren zusammensetzen. 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, Hervorhebung im Text) „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) und die im Gegensatz zu den kollektiven Akteuren viel eher

---

<sup>22</sup> Belgien folgte nun dem Spitzenreiter BRD mit großem und Portugal mit verhältnismäßig geringem Abstand.

in der Lage sind, das Handeln der Mitglieder effektiv zu steuern (s. ebd. S. 50). Für den Politikprozess, der zum *Positive-Aktionen-Programm* führte, sind auf staatlicher Ebene die korporativen Akteure der verschiedenen für Frauenpolitik zuständigen staatlichen Gremien und Institutionen zentral. Die gesellschaftlichen Akteure sind die Tarifpartner, also die korporativen Akteure Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände sowie der kollektive Akteur Frauenbewegung.

Unter dem Begriff der Institutionen werden im weiteren Sinne soziale Organisation und Verhaltenskodexe, „normierte Verhaltensmuster“ (Mayntz/Scharpf 1995, S. 40) verstanden. Im engeren Sinne sind Institutionen die „Strukturen und Organisationen des Staates, der Gesellschaft und des internationalen Systems“ (Howlett/Ramesh 1995, S. 51, Übers. aus d. Engl. M.K.), also rechtlich verfasste, empirisch vorfindbare politische Institutionen. Für die vorliegende Untersuchung ist die engere Definition von Bedeutung (vgl. auch Mayntz/Scharpf 1995, S. 43). Diese Institutionen geben als die konkreten, formalen Strukturen die Rahmenbedingungen für die am Politikprozess beteiligten Akteure vor. Die Art der Institutionen entscheidet über die Auswahl der Akteure und gibt ihnen den Entscheidungsspielraum als auch die Verfahrensregeln vor. Institutionen prägen das Verhalten der Akteure, die ihre Interessen und Strategien an den gegebenen Möglichkeiten ausrichten. (vgl. Mayntz/Scharpf 1995, S. 49 u. 66) Institutionen selbst können entsprechend den Notwendigkeiten der jeweiligen Umstände „absichtsvoll gestaltet und durch das Handeln angebarter Akteure verändert werden“ (Mayntz/Scharpf 1995, S. 45) In Belgien sind die Institutionen und die durch sie gültigen Verhaltensregeln an den Notwendigkeiten der *Konkordanzdemokratie* ausgerichtet.

Für die Untersuchung des *Positive-Aktionen-Programms* in der Privatwirtschaft in Belgien sind die staatlichen Akteur/innen, die Tarifpartner und die Frauenbewegung die zentralen Akteure, die geprägt von den institutionellen Vorgaben den Politikprozess gestalteten. In Belgien haben, wie in den meisten anderen europäischen Ländern (vgl. Stetson/Mazur 1995), staatliche Akteure im Laufe der 80er Jahre Institutionen eigens für frauenpolitische Belange eingerichtet. Die nationalen staatlichen Institutionen für die belgische Frauen- und Arbeitsmarktpolitik werden im Folgenden vorgestellt. Sie wurden teilweise auf Druck der Frauenbewegung eingerichtet, die somit als gesellschaftlicher Akteur wichtige Grundlagen für die *staatliche Initiative zur Frauenförderung* in der Privatwirtschaft schaffte. Zu den wichtigsten Akteuren mit Zutritt zu den staatlichen Institutionen gehören im Zusammenhang der staatlichen Initiative zur Frauenförderung die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen. Sie wurden im Konzept des *Positive-Aktionen-Programms* für

die konkrete Einführung Positiver Maßnahmen verantwortlich gemacht, da die Zielsetzungen des Programms als Teil der regulären Verhandlungen über Arbeitsbedingungen aufgenommen werden sollten.

Es sind jedoch selbstverständlich nicht nur diejenigen Akteure, die Druck auf die Politik ausüben und denen eine Rolle in der Umsetzung eines Programms zugewiesen wird, an der Entwicklung eines politischen Programms beteiligt. Für eine eingehende Analyse des Beitrags der einzelnen Akteur/innen wäre eine Untersuchung ihrer personellen Verflechtungen innerhalb und über die Institutionen hinaus als auch der konkreten Haltungen der Akteur/innen nötig, die das gesamte Subsystem des Themenkomplexes erfassen müsste. Für die Positiven Aktionen in Belgien wären bei einem solchen Analyseschwerpunkt auch die individuellen Akteur/innen aus der Wissenschaft, die vor allem in den 70er Jahren die Diskussion um Frauenförderung wesentlich prägten, zu berücksichtigen. An dieser Stelle interessiert jedoch nicht der spezifische Beitrag einzelner Akteur/innen als vielmehr der Prozess des Zustandekommen und der Ausgestaltung des *Positive-Aktionen-Programms*. Die die staatlichen Institutionen, die Frauenbewegung und Tarifpartner sind die für diese Fragestellung die zentralen Akteure.

#### **2.4.1. Staatliche Gremien und Institutionen für Frauenpolitik**

##### *Die Kommission Frauenarbeit (1975-1992)*

Im Jahre 1975, dem ersten Jahr des von der UNO ausgerufenen „Jahrzehnts der Frau“, wurde in Belgien die *Kommission Frauenarbeit* (Commissie Vrouwenarbeid) als Beratungsgremium des Ministeriums für Arbeit und Beschäftigung (Ministerie van Arbeid en Tewerkstelling) zusammengestellt. Sie sollte auf Eigeninitiative oder auf Anfrage des Ministers oder des Nationalen Arbeitsrates (s. 2.4.3., S. 37) Empfehlung aussprechen, Untersuchungen durchführen und Gesetzesvorlagen oder Verordnungsmaßnahmen „in bezug auf alles was direkt oder indirekt im Zusammenhang mit Frauenarbeit steht“ (Koninklijk Besluit van 2 december 1974) erarbeiten. In ihrem Selbstverständnis sahen die Mitglieder der Kommission auch Information und Sensibilisierung als ihre Aufgabe an. Zu Beginn bestand die Kommission aus 26 Mitgliedern, die aus den Arbeitgeberorganisationen und Gewerkschaften und verschiedenen Ministerien kamen. Der Vorsitz und der Stellvertreterposten, sowie vier Expert/innen wurden auf Grund ihrer Kenntnisse zum Thema Frauenarbeit von den Arbeitgeberorganisationen und Gewerkschaften nominiert. Die Abgesandten der Tarifpartner waren als einzige stimmberechtigt. Frauenorganisationen oder frauenpolitische Vertreterinnen der beteiligten Organisationen in ihrer Eigenschaft als solche

waren als Mitglieder nicht vorgesehen. Die Kommission war nicht als Zugang für die Frauenbewegung zur politischen Bühne konzipiert. Unter anderem durch die Föderalisierung Belgiens, die mit der ersten Staatsreform 1970 begann, kam es zu Veränderungen in der Zusammensetzung: die Regionen (geweesten) und die (Kultur-) Gemeinschaften (gemeenschappen) mussten berücksichtigt werden und hielten Einzug in die Kommission. Nach seiner Einrichtung im Jahre 1985 wurde auch das Staatssekretariat für Gesellschaftliche Emanzipation hinzugerufen. (vgl. Kuhl 1998)

Für die Zuarbeit und die Ausführung der Beschlüsse war das Sekretariat der Kommission zuständig, das aus vier Beamten des Ministerium für Beschäftigung und Arbeit bestand und auf höchster hierarchischer Ebene beim Generalsekretariat (*Secretariaat-Generaal*) angesiedelt war. Die allgemeinen Aufgaben des Generalsekretariats sind die „Unterstützung des Generalsekretärs des Ministeriums, der die administrative Leitung und die allgemeine Koordination des Ministeriums innehat“ (Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid 1998a, S. 7). Es ist die Schaltstelle zwischen der Ministerin bzw. dem Minister und der Verwaltung (vgl. Put 1993, S. 49). Die Zusammenarbeit zwischen der Kommission und dem Arbeitsministerium war auf Grund dieser Organisationsstruktur sehr eng. Das Sekretariat der Kommission ergriff vielfach die Initiative zu Gesetzesvorschlägen im Zusammenhang mit der Antidiskriminierungsgesetzgebung und zu Empfehlungen (vgl. u.a. Pernot 1991). Die inhaltliche Arbeit der *Kommission Frauenarbeit* war auf die Frau als Arbeitnehmerin begrenzt. In den 70er Jahren war die Erarbeitung der juristischen Grundlagen für eine Gleichbehandlung von Männern und Frauen das zentrale Anliegen. Dies spiegelte den allgemeinen Schwerpunkt der offiziellen Frauenpolitik dieser Zeit auf rechtliche Garantien wider, wie sie auch in den ersten Schritten der Europäischen Gemeinschaft in Bezug auf Chancengleichheitspolitik zu finden ist (vgl. S. 21 der vorliegenden Arbeit ). Mit der Schaffung der *Kommission Frauenarbeit* hatte der belgische Staat ein Gremium zur Verfügung, das ihn bei der Umsetzung der entsprechenden europäischen Richtlinien in nationales Recht beraten konnte. So erarbeitete die Kommission 1979 und 1985 eine Empfehlung zur Umsetzung des Artikels 119 des *Gesetzes zur Ökonomischen Neuorientierung* (1978), in dem die Konformität von Positiven Aktionen und dem Grundsatz der Gleichbehandlung festgeschrieben ist.<sup>23</sup> Des Weiteren hatte die Kommission einen wichtigen Anteil an den Tarifverträgen, die Diskriminierungsverbote aufnahmen. Die

---

<sup>23</sup> Advies nr. 20 van 20 september 1979 betreffende de uitvoering van art. 119 van de wet van 4.8.1978 (positieve actie), advies nr. 41 van 4 november 1985 tot uitvoering van art. 119 van de wet van 4.8.1978 (positieve actie).

Kommission begleitete auch die ersten Initiativen der Privatwirtschaft zu Positiven Aktionen (vgl. Commissie Vrouwenarbeid 1984a).

Durch ein breiteres Verständnis von Diskriminierung von Frauen auf dem Arbeitsmarkt schoben sich Mitte der 80er Jahre Fragen ins Blickfeld, die bisher durch den beschränkten Blick auf Frauen als Arbeitnehmerinnen ausgeschlossen geblieben waren. Diese Fragestellungen wurden zunehmend als zentral für den Themenkomplex Frauenarbeit erkannt. Unter anderem wurde die Arbeitsteilung in den privaten Haushalten und in der Gesellschaft und unerwünschtes sexuelles Verhalten am Arbeitsplatz („ongewenst sexueel gedrag op de arbeidsplaats“)<sup>24</sup> thematisiert. Die Erkenntnis, dass das Thema Diskriminierung von Frauen sich nicht auf einen gesellschaftlichen Bereich begrenzen ließ, führte 1985 zur Einrichtung eines neuen staatlichen Organs, das mit einem breiteren Ansatz arbeiten sollte. Dies war das Staatssekretariat für Umwelt und Gesellschaftliche Emanzipation. Zentrale Themen der *Kommission Frauenarbeit*, wie Positive Maßnahmen und sexuelle Belästigung wurden ab dann sowohl von dem Beratungsgremium des Arbeitsministeriums als auch dem Staatssekretariat bearbeitet.

Im Jahre 1992 wurde das Arbeitsministerium mit der Chancengleichheitspolitik beauftragt. Die *Kommission Frauenarbeit* wurde daraufhin mit dem Beratungsgremium des Staatssekretariates für Gesellschaftliche Emanzipation, dem *Emanzipationsrat*, zusammengelegt. Aus der *Kommission Frauenarbeit* und dem *Emanzipationsrat* wurde der *Rat der Chancengleichheit* (Raad van de Gelijke Kansen, hierzu mehr unter 0. auf S. 32). Das ehemalige Sekretariat der Kommission wurde zur Abteilung für Chancengleichheit von Männern und Frauen (Dienst Gelijke Kansen voor mannen en vrouwen) umgewandelt. Diese Abteilung blieb weiterhin unter dem Generalsekretariat angesiedelt. (vgl. Kuhl 1998, S. 15ff; Dienst Gelijke Kansen 1998, S. 19)<sup>25</sup>

#### *Das Staatssekretariat für Gesellschaftliche Emanzipation (1985-1992)*

Das Staatssekretariat für Umwelt und Gesellschaftliche Emanzipation (Staatssecretariaat voor Leefmilieu en Maatschappelijke Emancipatie) wurde von der christlich-liberalen Regierung unter Martens VI<sup>26</sup> eingerichtet (Regierungsvereinbarung vom 25.11.1985) und war dem Minister für Volksgesundheit und Umwelt unterstellt. Zwei virulente Themen der

---

<sup>24</sup> „Ongewenst sexueel gedrag op het werk“ ist zu einem feststehenden Ausdruck geworden, der sogar als „OGSW“ abgekürzt benutzt wird. (vgl. u.a. Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid 1996b).

<sup>25</sup> Zur Entwicklung der Gremien und Institutionen zu Frauenpolitik siehe die Übersicht S. 33. Die *Arbeitsgruppe Positive Aktion* (s. 0.) als Teil einer Unterabteilung einer Ministeriumsabteilung ist in dieser Übersicht nicht aufgeführt.

<sup>26</sup> Die verschiedenen belgischen Regierungen unter einem Premierminister werden mit römischen Ziffern durchnummeriert.

70er Jahre, Ökologie und Feminismus, wurden damit als gesellschaftlich relevante Themen in die belgische Regierungsarbeit aufgenommen.<sup>27</sup> Erste und einzige Staatssekretärin für Gesellschaftliche Emanzipation wurde die damalige Vorsitzende der *Kommission Frauenarbeit*, Miet Smet.

Zur Unterstützung der Staatssekretärin für Gesellschaftliche Emanzipation wurde der *Emanzipationsrat* eingerichtet. Dieses Beratungsgremium war der erste institutionalisierte Zugang für die Organisationen der Frauenbewegung zur Regierungspolitik. Des Weiteren erfüllte der Rat die Funktion einer zentralen Struktur zur Beratung der Organisationen untereinander. Die vertretenen Organisationen kamen aus den verschiedenen ideologischen und sozioökonomischen Strömungen der belgischen Frauenbewegung und der Frauengruppen innerhalb der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände. Zehn Monate nach der Einrichtung des Rates wurden zehn Mitarbeiter/innen des Ministeriums für Volksgesundheit dem Staatssekretariat für administrative Aufgaben zur Verfügung gestellt. Sie übernahmen auch die Geschäftsführung des *Emanzipationsrates*.<sup>28</sup> (vgl. Kuhl 1998) Das Staatssekretariat gab Untersuchungen in Auftrag, erarbeitete Sensibilisierungskampagnen und überwachte die Umsetzung internationaler Absprachen in nationales Recht. Dies galt vor allem für das Terrain Arbeit und Soziale Sicherheit. Zentrale Themen waren sexuelle Gewalt, Unterrepräsentation von Frauen in der Politik, Berufsorientierung von Mädchen und Positive Maßnahmen in der Privatwirtschaft und dem öffentlichen Sektor (vgl. Kabinet van de Staatssecretaris 1987). Des Weiteren wurde die Institutionalisierung der Frauenpolitik in den Provinzen und Gemeinden stimuliert.

#### *Referat Positive Aktion (1988-1999)*

Innerhalb des Arbeitsministeriums bestanden zwei Referate (*cel*), die die Tarifpartner bei der Umsetzung frauenpolitischer Vorgaben unterstützten. Im Jahre 1978 wurde das erste Referat eingerichtet. Es sollte die Tarifverträge auf das Prinzip der gleichen Entlohnung prüfen. Ab 1988 kam das *Referat Positive Aktion (Cel Positieve Aktie)*<sup>29</sup> hinzu. Beide waren

---

<sup>27</sup> Dem Staatssekretariat wird in der belgischen Politikwissenschaft die Funktion zugeschrieben, dringende gesellschaftliche Themen oder aktuelle politische Fragen zu bearbeiten. Ihre Funktion wird mit der eines ideologischen Wachhundes verglichen (vgl. Nieuwenhoven 1994; Rimanque/Popelier 1994 in Kuhl 1998, S. 12).

<sup>28</sup> Die Verflechtung zwischen dem Beratungsorgan und der staatlichen Institution ist bei der *Kommission Frauenarbeit*, dem *Emanzipationsrat* sowie dem kurz erwähnten *Rat der Chancengleichheit* parallel. Immer führt ein Teil der Administration des Ministerium bzw. Staatssekretariats die Geschäfte des Beratungsgremiums. Die Arbeit von Beratungsgremium und entsprechender Abteilung des Ministeriums bzw. Staatssekretariats sind nicht trennscharf voneinander abzugrenzen. In Gesprächen mit Mitarbeiterinnen der Administration entsteht der Eindruck, dass diese Verknüpfung die Position der Administration gegenüber dem politischen Stab des Ministeriums, also der Ministerin und ihrem Kabinett, stärkt.

<sup>29</sup> „Cel“ heißt wörtlich Zelle. Diese Organisationseinheit entspricht den Referaten in deutschen Ministerien.

innerhalb des Ministeriums bei der *Abteilung Kollektive Arbeitsbeziehungen (Dienst Collectieve Arbeidsbetrekkingen)* des Arbeitsministeriums angesiedelt, die für die Beziehungen zwischen den Tarifpartnern und für die Tarifverträge zuständig ist. Diese Abteilung stellt die Vorsitzenden der Paritätischen Komitees (s. 0., S. 37) und hat die Verhinderung von und Vermittlung bei Tarifkonflikten als Aufgabe (Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid 1998a, S. 11). Sie besteht aus vier verschiedenen Unterabteilungen.<sup>30</sup> Hier soll nun auf das *Referat Positive Aktion* der *Unterabteilung Soziale Vermittlung* eingegangen werden.

Anlaß für die Einrichtung des Referats war ein Tarifvertrag (Interprofessioneel Akkoord 1989-1990), der am 18. November 1988 abgeschlossen wurde. Hierin wurde festgelegt, dass die Privatwirtschaft bei der Umsetzung Positiver Maßnahmen vom Ministerium begleitet werden würde. Die Idee zum Referat und die Aufgabenbeschreibung kamen von der *Kommission Frauenarbeit* (advies Nr.51/1 van 5 december 1988). Ab April 1990 war das *Referat Positive Aktion* im Einsatz (Nationale Arbeidsraad 1992, S. 15). Damit war das Arbeitsministerium direkt und konkret und nicht mehr nur über das Beratungsgremium (*Kommission Frauenarbeit*) oder über Zusammenarbeit mit dem Staatssekretariat für Gesellschaftliche Emanzipation an Positiven Aktionen beteiligt. Das *Referat Positive Aktion* bestand aus vier Fachfrauen, zwei Niederländisch und zwei Französisch sprachigen, die den Leiter/innen der *Unterabteilung Soziale Vermittlung* unterstanden. Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände, einzelne Arbeitnehmer/innen und Arbeitgeber/innen sowie Beratungsstellen und Fortbildungseinrichtungen konnten die Angebote des *Referats Positive Aktion* in Anspruch nehmen (vgl. u.a. Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid 1996a, S. 29f). Die drei zentralen Arbeitsfelder der Arbeitsgruppe waren die „Unterstützung der Paritätischen Komitees und der Arbeitsorganisationen, die Information und Sensibilisierung sowie die Ausgabe von Empfehlungen“ zu Positiven Aktionen (Cellule Actions Positives 1993, S. 7, Übers. aus dem Franz. M.K.). Konkret gehörten hierzu Fortbildungsmaßnahmen und Vorträge für Betriebe und Arbeitsorganisationen, die Begleitung der Paritätischen Komitees beim Ausarbeiten Positiver Aktionen für die wirtschaftlichen Sektoren und Betriebe sowie die Begleitung der Sektoren und Betriebe bei der Beteiligung am *Positive-Aktionen-Programm*.

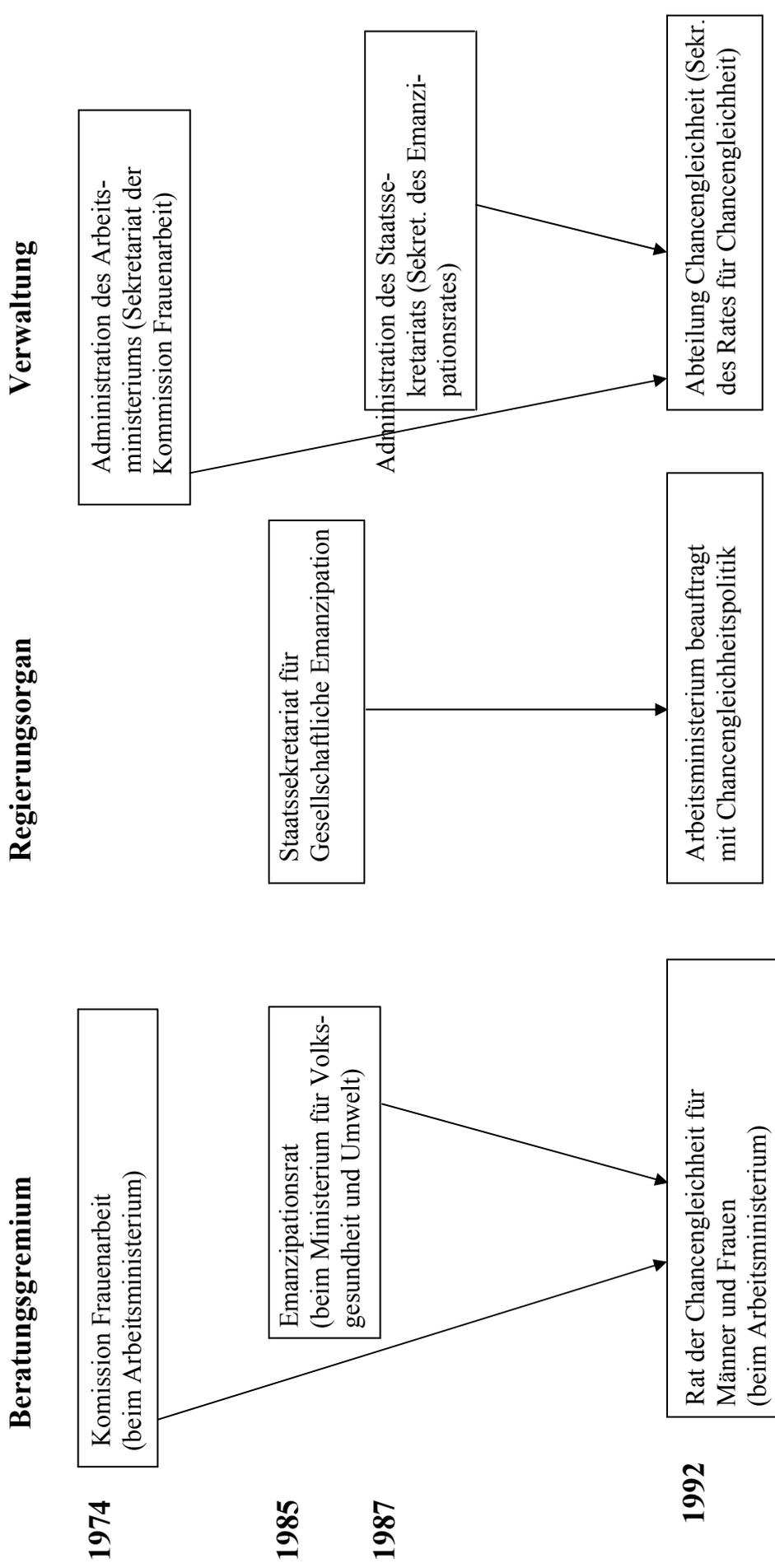
---

<sup>30</sup> Diese Unterabteilungen sind Unterabtl. Soziale Vermittlung, Unterabtl. Sekretariat der Paritätischen Komitees, Unterabtl. Allgemeine Angelegenheiten und Einrichtung, Arbeitsweise und Befugnisse der Paritätischen Komitees, Unterabtl. Studien und Dokumentation.

*Ministerium für Beschäftigung und Arbeit, zuständig für Frauenpolitik*

Von 1992 an wurde das Arbeitsministerium mit der Zuständigkeit für Frauenpolitik betraut (Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid belast met Gelijke Kansenbeleid voor mannen en vrouwen), da die Staatssekretärin für Umwelt und gesellschaftliche Emanzipation Miet Smet Arbeitsministerin wurde. Sie nahm das Ressort Frauenpolitik mit in das Arbeitsministerium. Infolgedessen wurden die *Kommission Frauenarbeit* und der *Emanzipationsrat* zu einem neuen Beratungsgremium für das Arbeitsministerium zusammenfasst. In diesem neuen *Rat der Chancengleichheit* besteht eine feste Arbeitsgruppe zum Thema Arbeit, die sich in die Bereiche Privatsektor und Öffentlicher Dienst aufteilt. Die Themen dieser Arbeitsgruppe sind „ (...) allgemeine soziale Probleme der Arbeitgeber/innen und Arbeitnehmer/innen (...)“ (Raad van de Gelijke Kansen 1996, S. 7). Da die Aufgaben bezüglich Positiver Aktionen an das *Referat Positive Aktion* deligiert waren, nahm sich das Beratungsgremium des Arbeitsministeriums dieses Themas auch nicht an (vgl. Raad van de Gelijke Kansen 1996; Raad van de Gelijke Kansen 1997). Die Teile der Administration, die bis dahin die Geschäftsführung des Beratungsgremien übernommen hatten, das Sekretariat der *Kommission Frauenarbeit* und des *Emanzipationsrates* wurden ebenfalls zusammengeführt und als *Abteilung Chancengleichheit* (Dienst Gelijke Kansen) dem Generalsekretariat unterstellt. Diese aus zwanzig Personen bestehende Behördeneinheit arbeitete nun allgemein zu Frauenpolitik und legte den Schwerpunkt auf Arbeit, Gewalt und Repräsentation in Entscheidungsgremien (vgl. Kuhl 1998, S. 17). Auf politischer Ebene arbeitete ein Teil des Kabinetts der Ministerin als *Arbeitsgruppe Chancengleichheit* zu Positiven Aktionen in der öffentlichen Wirtschaft. Das *Referat Positive Aktion* war von den Neustrukturierungen der Beratungsgremien nicht betroffen. Sie blieb weiter innerhalb der Abteilung Kollektive Arbeitsbeziehungen der *Unterabteilung Soziale Vermittlung* unterstellt.

**Abbildung 2: Entwicklung der staatlichen Gremien und Institutionen zu Frauenpolitik**



#### **2.4.2. Die Frauenbewegung**

In den 60er Jahren formierte sich auch in Belgien die zweite Frauenbewegung<sup>31</sup>, anfänglich vor allem aus Frauen des studentischen und sozialistischen Milieus. Diese formten die autonome Frauenbewegung, die mit ihren feministischen Anliegen die eher traditionell orientierten, versäulten Frauenorganisationen (z.B. Katholieke Arbeidersvrouwengilde, Socialistische Vooruitziende Vrouwen) wesentlich beeinflussten und mit diesen später auch gemeinsame Aktionen planten. Die Bündnisse wurden oft nur durch die Ausklammerung besonders kontroverser Themen (z.B. Abtreibung) zustande gebracht. Ende der 70er Jahre formierte sich beispielsweise während der Wirtschaftskrise in Flandern das Bündnis „Frauen gegen die Krise“ (vrouwen tegen de crisis), das gegen die unverhältnismäßige Betroffenheit von Frauen durch die wirtschaftliche Entwicklung und die Wirtschaftspolitik agierte. Die zweite Frauenbewegung war in Flandern insgesamt stärker und militanter als in Wallonien, was erklärt, warum die frauenpolitischen Regierungsstrukturen in der flämischen Gemeinschaft und auf regionaler Ebene, ebenso wie in den flämischen Provinzen weiter entwickelt sind als in Wallonien.

Die Dachorganisation der traditionellen Frauenorganisationen ist der Nationale Frauenrat (Nationale Vrouwenraad). Dieser ist seit 1978 in den Französisch sprachigen und den Niederländisch sprachigen Frauenrat aufgeteilt. Die autonome Bewegung organisiert sich im Frauen Beratungskomitee VOK (vrouwen overleg kommitee), das seit 1972 jährlich den nationalen Frauentag am 11. November organisiert. (vgl. Stap voor stap o. J.; vgl. Grouwels 1997; Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid en 1997).

Im Gegensatz zu anderen europäischen Ländern organisierten sich in Belgien die feministisch orientierten Parteipolitikerinnen innerhalb der Christlichen Partei als Erste. Im Jahre 1973 gründete Miet Smet den Arbeitskreis „Frau und Gesellschaft“ (Vrouw en Maatschappij), der feministische Themen in die Parteidiskussion einbrachte. Ein Jahr später entstand eine Frauenarbeitsgruppe in der flämischen Volkunion (s. Fußnote 34, S. 40). Es folgten die flämischen Liberalen (PVV) im Jahre 1978, während die Sozialisten in demselben Jahr eine Arbeitsgruppe zur Errichtung einer frauenpolitischen Abteilung

---

<sup>31</sup> Die verschiedenen feministischen Bewegungen der westlichen Demokratien werden allgemein nach zeitlichen Gesichtspunkten in drei „Wellen“ zusammengefasst: die erste Frauenbewegung entstand um die Jahrhundertwende, kämpfte vornehmlich für Bildung und Wahlrecht und gegen Prostitution und Frauenhandel. Die zweite Frauenbewegung in den 60er Jahren war zu den Themen Bürger- und Menschenrechte, Abtreibung und Wissenschaft aktiv. Sie erwirkte in vielen Ländern Staatsstrukturen für Frauenpolitik. Über die Existenz einer dritte, gegenwärtigen Frauenbewegung wird noch gestritten. (vgl. Stetson/Mazur 1995, Fußnote 1).

einsetzen, deren Resultat zwei Jahre später die Parteiarbeitsgruppe „Sozialistische Frauen“ war (s. Stap voor Stap o. J., S. 104f).

Das System der Versäulung mit seinen vielfältigen Organisationen bietet potenziell viele Kanäle für Feministinnen, um ihre Anliegen auf die politische Agenda zu bringen. Die tatsächliche Bedeutung für den Zugang der Frauenbewegung zur Politik (*policy acces*, vgl. Stetson/Mazur 1995, S. 274) ist allerdings gering, da ihr innerhalb der Institutionen der *Konkordanzdemokratie*, z.B. den Beratungsgremien, kein Platz eingeräumt wird (s. *Kommission Frauenarbeit*) oder kein besonderes Gewicht zugestanden werden kann. Bei der Zusammenstellung der Beratungsgremien werden alle ideologischen und regionalen Gesichtspunkte berücksichtigt, was zu großen und sehr heterogenen Gremien führt. Die Institutionen der belgischen *Konkordanzdemokratie* (z.B. die Beratungsgremien), die eine Vielzahl unterschiedlicher Interessen miteinander in Einklang bringen sollen, sowie die Versäulung, die „partikulare“ (z.B. feministische) Interessen den Interessen der jeweiligen Säule unterordnet, erschweren eine gezielte Einflussnahme der Frauenbewegung. (vgl. Kuhl 1998) Während der Zeit des Staatssekretariats für Gesellschaftliche Emanzipation bildeten ausschließlich Frauenorganisationen das Beratungsgremium für Frauenfragen. Jedoch war das Staatssekretariat neben der Frauenpolitik auch für Umweltschutz zuständig, personell dürftig ausgestattet und einem Minister unterstellt. Als Frauenpolitik auf die ministerielle Ebene befördert wurde (1992) wurde gleichzeitig der Einfluss der Frauenorganisationen deutlich geschwächt. Im *Rat der Chancengleichheit* stellen sie ein Drittel der Mitglieder. Ministerien, Jugend- und Familienorganisationen, Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften entsenden die restlichen zwei Drittel der Mitglieder. In der festen Arbeitsgruppe des Rates zu dem für die Emanzipation zentralen Thema Arbeit sind Frauenorganisationen nicht vertreten. (vgl. Kuhl 1998)

### **2.4.3. Die Tarifpartner**

Die Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände sind nach der Struktur der Versäulung in christliche, sozialistische und liberale Strömungen aufgeteilt und innerhalb der Säulen auch nach den regionalen Einheiten strukturiert. Die Gewerkschaften der unterschiedlichen Säulen haben regional verschiedene Schwerpunktsetzungen und eine unterschiedliche Militanzbereitschaft (vgl. S. 14). Über personelle Verbindungen und Organisationen, in denen verschiedene gesellschaftliche Gruppen der gleichen Säule vertreten sind, wie zum Beispiel Stiftungen, entstehen vielfältige Verbindungen zwischen den Gewerkschaften und den entsprechenden Parteien. Im Folgenden werden korporative Akteure Gewerkschaften

und Arbeitgeberverbände vorgestellt. Ihnen kommt im Konzept des *Positive-Aktionen-Plans* die Rolle der Adressaten zu, die sie im Rahmen ihrer institutionalisierten Zusammenarbeit ausfüllen sollen. Ohne auf den spezifischen Beitrag der unterschiedlichen Akteure einzugehen, den zu erfassen eine eigenständige Untersuchung erfordern würde, wird kurz auf grundsätzliche Tendenzen innerhalb der Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften in Bezug auf progressive Frauenpolitik eingegangen. Auch innerhalb der Interessenorganisationen der Wirtschaft ist die Anwesenheit von Frauen vertikal segregiert. Einzelne Gewerkschaften bemühen sich durch gezielte Rekrutierung von Frauen als Funktionärinnen, dem Abhilfe zu schaffen. Im Allgemeinen betreiben die Gewerkschaften jedoch keine progressive Frauenpolitik. Die Arbeitgeberorganisationen stehen progressiver Frauenpolitik grundsätzlich ablehnend gegenüber.<sup>32</sup> (vgl. ABVV o. J., Fitzmaurice 1988)

### *Die Gewerkschaften*

Die größten Dachorganisationen der Gewerkschaften sind die christliche CSC (Confédération Générale des Syndicats Chrétiens et libres de Belgique) und die sozialistische Gewerkschaft FGTB (Fédération Général de Travail de Belgique). Die liberale Dachorganisation CGSLB (Centrale générale des Syndicats libéraux de Belgique) spielt eine geringere Rolle.

Die christliche CSC ist flämisch dominiert und in Flandern auch die größte Gewerkschaft. Insgesamt ist die CSC auf Konsens und gewerkschaftliche Verantwortung orientiert. Eine inhaltliche Profilierung ist die Jugend- und Familienorientierung (Fitzmaurice 1988, S. 200ff). In Wallonien hatte die Gewerkschaft eine militantere Ausrichtung, weshalb es dort auch wiederholt zur Zusammenarbeit mit der dort dominierenden sozialistischen FGTB kam. Die FGTB war während der 70er und 80er Jahre stark an sozialistischen Doktrinen wie dem Klassenkampf ausgerichtet und favorisierte eine neo-keynsianische Wirtschaftspolitik. Die liberale CGSLB ist an liberalen Werten orientiert und arbeitet konsensorientiert. (Coetsier 1987, S. 6ff, Fitzmaurice 1988, Kap. 6)

### *Die Arbeitgeberverbände*

Die einzelnen Arbeitgeberorganisationen der Industrie sind in der Dachorganisationen FIB (Fédérations des Industries de Belgique) organisiert. Die Arbeitgeberverbände des Dienstleistungssektors sind in der FENIB (Fédération du Commerce, des Banques et des Assurances) zusammengeschlossen. Seit 1973 besteht eine Dachorganisation für FIB und

---

<sup>32</sup> Zur Bedeutung von Geschlecht im diskursiven Rahmen der Tarifverhandlungen vgl. exemplarisch Kurz-Scherf 1999.

FENIB namens FEB (Fédération des Entreprises Belges). Diese vertritt auch die Arbeitgeber/innen in den Paritätischen Komitees. Die ideologischen Differenzen werden innerhalb des Verbandes diskutiert, so dass die Arbeitgeberschaft einheitlich auftritt (Coetsier 1987, S. 7). Die mittelständischen Unternehmen sind in zahlreichen verschiedenen Organisationen nach Regionen oder ideologischen Gesichtspunkten zusammengeschlossen.

Politisch stehen die Arbeitgeberorganisationen den Christlichen Parteien (CVP/PSC) und seit den 80er Jahren zunehmend den liberalen Parteien nahe (vgl. Witte/Craeybeckx u.a. 1997, S. 321). Die Abkehr von den christlichen Parteien ist deren langem Festhalten an einer nachfrageorientierten Wirtschaftspolitik und unter anderem auch der zunehmenden Ausrichtung der flämischen Christen auf eine progressive Frauenpolitik zu schulden. Die wirtschaftliche Lage war schwierig und die frauenfördernde Politik forderte finanzielle Anstrengungen vor allem von den Arbeitgebern (z.B. die Beseitigung materieller Diskriminierungen wie ungleicher Löhne). Auch der Forderung nach gleichwertigen Arbeitsverhältnissen für die zunehmend auf den Arbeitsmarkt drängenden Frauen war nicht kostenneutral zu entsprechen. Die Haltung des belgischen Arbeitgeberdachverbandes in Bezug auf Frauenarbeit war sehr konservativ. Im Jahre 1992 wurde dies in dem beabsichtigten Rückzug des Arbeitgeberdachverbandes aus der *Kommission Frauenarbeit* deutlich. Als Grund für die Unterbrechung der Zusammenarbeit in diesem staatlichen Gremium wurde auch das Anliegen der Kommission, gleiche Rechte zu verwirklichen, angeführt. Neben dem Desinteresse an der Arbeit der Kommission bei den Mitgliedern des Verbandes wurde Kritik am Verhalten der Kommission laut. Sie trete als Lobbygruppe auf, lautete ein Argument für die Aufkündigung der Zusammenarbeit mit dem Beratungsorgan des Arbeitsministeriums. Der Gegenvorschlag der Arbeitgeberorganisation war, statt einer Kommission, die Frauen als Arbeitnehmerinnen betrachtete, eine Arbeitsgruppe „Familie und Arbeit“ einzurichten, die die Frau in ihrer häuslichen Rolle in den Mittelpunkt stellte. (De Standaard, 26. Februar 1992).

### *Zusammenarbeit der Tarifpartner*

Der belgische Staat ist zentral an der Gestaltung der Beziehungen und Vereinbarungen der Tarifparteien beteiligt.<sup>33</sup> In den 80er Jahren wurde die Lohnpolitik sogar im staatlichen Alleingang gestaltet (vgl. S. 40). Das Ministerium für Beschäftigung und Arbeit organisiert und begleitet die Verhandlungen zwischen den Tarifparteien. Hiermit ist die Abteilung

Kollektive Arbeitsbeziehungen beauftragt. Diese beruft auf Vorschlag der beteiligten Organisationen die Paritätischen Komitees, in denen die Tarifpartner unter anderem die *Kollektiven Arbeitsübereinkünfte* (Tarifverträge) aushandeln. Den Vorsitz sowie die sekretarischen Aufgaben übernimmt dabei das Ministerium. Es ist jedoch zu Neutralität verpflichtet. Paritätische Komitees sind für unterschiedliche Bereiche befugt, die regional, nach Branchen oder arbeitsorganisatorisch (Arbeiter, Angestellte) abgegrenzt werden. Auf nationaler Ebene ist der Nationale Arbeitsrat das Beratungsgremium der Arbeitgeberorganisationen und Gewerkschaften. Die *Kollektiven Arbeitsübereinkünfte*, die in einem Paritätischen Komitee geschlossen werden, sind mit den deutschen Manteltarifverträgen vergleichbar, die ebenfalls allgemeinverbindlich sind: Sie sind bindend für die Arbeitgeber/innen, die in dem Paritätischen Komitee vertreten werden und gelten für deren Arbeitnehmer/innen ungeachtet ihrer Zugehörigkeit zu einer Gewerkschaft. Durch *Königlichen Beschluss* treten sie in Kraft. *Kollektive Arbeitsübereinkünfte* können auch auf Betriebsebene vom Betriebsrat geschlossen werden. (vgl. Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid 1998b) In *Kollektiven Arbeitsübereinkünften* sollten nach dem Konzept des *Positive-Aktionen-Programms* Positive Aktionen aufgenommen werden. Den Wirtschaftssektoren und einzelnen Betrieben kam die Aufgabe zu, die Positiven Aktionen konkret auszugestalten und einzuführen.

## **2.5. Die wirtschaftliche und soziale Entwicklung: Krise des Wohlfahrtsstaates**

Die Zeit, in der frauenpolitische Themen auf die offizielle Agenda gelangten und die Position der Frau auf dem Arbeitsmarkt von der Frauenbewegung als zentrales Thema postuliert wurde, war von einer sehr schwierigen wirtschaftlichen Lage geprägt. Das Programm zu Positiven Aktionen in der Privatwirtschaft entstand im Spannungsverhältnis der prekären wirtschaftlichen Lage und der Proteste der Arbeitnehmer/innen.

Der Zeitraum der 70er Jahre bis in die 90er Jahre hinein war von wirtschaftlichen Rezessionen geprägt. Die zentralen wirtschaftlichen Probleme der Zeit waren die hohe Arbeitslosigkeit und die großen Haushaltsdefizite. Diesen wurde bis in die frühen 80er Jahre mit keynsianischer Wirtschaftspolitik begegnet. Der Druck der bis dahin sehr starken Gewerkschaften verhinderte trotz zunehmender Schwierigkeiten ein Abweichen von der angebotsorientierten Wirtschaftspolitik. Erst ab Mitte der 80er Jahre kam es zu einem

---

<sup>33</sup> Die Intervention des Staates durch die entsprechenden Ministerien spielte eine große Rolle bei der Anerkennung der Gewerkschaften als Verhandlungspartner durch die Arbeitgeber. Dem Staat kommt traditionell die Rolle des Organisators und Vermittlers der Verhandlungen zwischen Arbeitgebern und -nehmern zu (vgl. Yalçın 1953).

Paradigmawechsel, der neoliberal orientierte und unternehmerfreundliche Konzepte zur Anwendung brachte.

In Zeiten der ersten Ölkrise erreichte die wirtschaftliche Situation in Belgien 1974 ihren Tiefpunkt. Den Symptomen der Stagflation (Stagnation des Wirtschaftswachstums mit hoher Arbeitslosigkeit und Inflation) war durch antizyklische Politik nicht mehr zu begegnen. Auf Druck der Gewerkschaften, die sich im Laufe der Krise radikalisierten, wurde diese Politik dennoch beibehalten. Die Expansionspolitik blieb auf Grund ihres befriedenden Effektes ein „Element der Koordination“ (Witte/Craeybeckx u.a. 1997, S. 321). In dieser Zeit entstanden neue politische Bewegungen, alternativ orientierte Bürger/innenbewegungen und Bündnisse, die das Säulensystem jedoch nur geringfügig aufweichten (vgl. Bulck 1992, S. 37). Pazifistische, ökologische und feministische Anliegen wurden zur gemeinsamen Aktionsbasis neuer Gruppierungen. Die Wirtschaftskrise war Anlass zu Zusammenschlüssen innerhalb der Frauenbewegung, da die wirtschaftliche Situation Frauen besonders hart traf. Sie waren überproportional von Arbeitslosigkeit betroffen. Im Jahre 1977 waren 17,6% der weiblichen Erwerbspersonen und 6,6% der männlichen Erwerbspersonen ohne Arbeit (s. Stap voor Stap o. J., S. 109; vgl. u.a. auch Bergmann 1999, S. 29; United Nations 1995, S. 121f). Dies führte Ende der 70er Jahre zu säulenübergreifenden Bündnissen auf flämischer und wallonischer Seite innerhalb der Frauenbewegung („Vrouwen tegen de Crisis“, „Le comité de Liaison des Femmes“, vgl. Mechelen 1996, S. 19; Stap voor Stap, o. J., S. 111). Die alternativen ideologischen Diskurse erschwerten den Durchbruch neoliberaler Ansätze bis Anfang der 80er Jahre. Auch die Versäulung verlangsamte die Entwicklung. Durch die Sorge um die christliche Arbeiterschaft war es schwierig, innerhalb der Christlichen Volkspartei mit der nachfrageorientierten keynsianischen Politik offen zu brechen. Unter anderem dadurch „radikalisierte“ sich (Witte/Craeybeckx u.a. 1997, S. 321) bzw. „reorganisierte“ sich (Deschouwer 1987, S. 89) das liberale Bürger- und Unternehmertum. Parteien mit rechts außen Positionen wurden gegründet, die die neoliberalen Ideologien verstärkt in die gesellschaftliche Diskussion einbrachten. (vgl. Deschouwer 1987, S. 140; Fitzmaurice 1988, S. 181ff; Witte/Craeybeckx u.a. 1997, S. 320ff).

Ab 1980 verschärfte sich die wirtschaftliche Situation erneut. Die zweite Ölkrise und die fortschreitende Umstrukturierung standen einer Erholung der wirtschaftlichen Entwicklung entgegen. Die Arbeitslosigkeit wuchs dramatisch an und die Finanzkrise schien außer Kontrolle zu geraten. Die Sozialkassen standen 1981 kurz vor dem Bankrott, so dass die Auszahlung der Renten in Gefahr war. (vgl. Vandeputte 1985, S. 177ff) Im Jahre 1982

versuchte ein katholisch-liberales Regierungsbündnis (CVP/PSC- PVV/PRL) mit einem strengen, neoliberal orientierten Sparkurs das Land aus der Krise zu steuern. Hierfür erhielt es wiederholt weit reichende Vollmachten (1982/'83/'86) vom Parlament, die Eingriffe in die Tarifautonomie ermöglichten. Diese Politik wurde auch unter der Regierungskoalition von 1988 (CVP/PSC- SP/PS- Volksunie)<sup>34</sup> fortgeführt und in den 90ern weiter beibehalten. Durch die Aussetzung der konzertierten Gespräche (Beteiligung der Tarifpartner an der staatlichen Arbeitspolitik) wurde die Macht der Gewerkschaften geschwächt. Die Löhne wurden wiederholt von der Preisentwicklung abgekoppelt. Einschnitte unter anderem in die Arbeitslosenunterstützung und die Familientransferleistungen (z.B. Kindergeld) wurden vorgenommen. Die Unternehmen wurden entlastet und das Arbeitsrecht dereguliert bzw. flexibilisiert (Ausweitung der Sonn- und Feiertagsarbeit, Aufhebung des Nachtarbeitsverbotes für Männer, Teilzeitarbeitsinitiativen u.v.a.m.). Dadurch und durch neue Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen wurden prekäre Arbeitsverhältnisse und ein zweiter Arbeitsmarkt (subventionierte Arbeitsverträge) geschaffen.<sup>35</sup> Die Politik seit den 80er Jahren hatte schwere Einbußen in die Leistungen des Wohlfahrtsstaates, Verarmung von Bevölkerungsteilen und eine Schwächung der Arbeitnehmer/innenrechte zur Folge. (vgl. Witte/Craeybeckx u.a. 1997, S. 326ff, Vandeputte 1987, S. 183ff).

Einige der politischen Maßnahmen waren direkt diskriminierend, da sie explizit Frauen betrafen, wie z.B. das fortbestehende Nachtarbeitsverbot für Frauen (vgl. Witte/Craeybeckx u.a. 1997, S. 328) oder Teilzeitregelungen ausschließlich für Arbeiterinnen (s. Stap voor Stap o. J., S. 111). Aber auch indirekt diskriminierende Maßnahmen wurden ergriffen, die fast ausschließlich die Position von Frauen auf dem Arbeitsmarkt verschlechterten. Zu diesen Maßnahmen gehört u.a. die Ausdehnung der minimalen Teilzeitarbeit (vgl. Witte/Craeybeckx u.a. 1997, S. 328; vgl. Vandeputte 1987, S. 179)<sup>36</sup> oder die Einführung neuer Kategorien für Arbeitslose nach Familiensituation mit entsprechender Staffelung der

---

<sup>34</sup> Die Volksunie (gegr. 1954) ist eine nationalistisch-flämische Partei, die nicht ohne weiteres in das rechte oder linke Spektrum einzuordnen ist. Sie tritt für ein autonomes Flandern in einem föderalisierten Belgien ein. Im Jahre 1978 spaltete sich der rechte Flügel ab und bildete den Vlaams Blok. (vgl. Fitzmaurice 1988, S. 178)

<sup>35</sup> Diese Arbeitsverhältnisse sind zeitlich begrenzt, schlecht bezahlt und beinhalten zum Teil geringe Stundenzahlen. Sie werden von der Bevölkerung „Nepp-Verträge“ (nep statuten) genannt.

<sup>36</sup> Teilzeitarbeit betrifft fast ausschließlich Frauen. In Belgien waren im Jahre 1983 84% aller Teilzeitarbeitskräfte weiblich, wobei knapp ein Fünftel aller Arbeitnehmerinnen (19,7%) Teilzeit arbeitete. 1991 waren 89,3% aller Teilzeitarbeitskräfte weiblich und machten über ein Viertel (27,4%) aller Arbeitnehmerinnen aus (vgl. Plantenga 1995, S.7f). Die Differenz der durchschnittlichen Arbeitszeit zwischen Frauen und Männern stieg von 4 Stunden 1975 auf 6,5 Stunden in 1992 (s. Bergmann 1999, S. 34) an. Dies bedeutet einen Zuwachs der Bedeutung von Teilzeitarbeit als Frauenarbeit. Zu methodischen Anmerkungen zum Begriff der Teilzeitarbeit siehe Pfau-Effinger 1993, S. 633f.

finanziellen Zuwendungen („Familienvorstand“, „Zusammenwohnende“, „Andere“, s. Stap voor Stap o. J., S. 110).<sup>37</sup>

Der Beginn der 90er brachten eine erneute Krise mit erhöhten Arbeitslosenzahlen und steigendem Haushaltsdefizit. Die Umstrukturierung forderte vor allem ab Mitte der 90er Jahre zahlreiche Werkschließungen.<sup>38</sup> Belgien stand durch den Vergleich mit den europäischen Handelspartnern und durch die kommende Währungsunion zunehmend unter Druck. Mit einem „Globalen Plan“ (Witte/Craeybeckx u.a. 1997, S. 349ff) wurden 1993 erneut strenge Maßnahmen (u.a. weitere Senkung der Lohnkosten) ergriffen. Gegen Ende der 90er Jahre erholte sich die wirtschaftliche Situation allmählich. Die Inflation kam unter Kontrolle und die Wirtschaftsdaten entsprachen den Beitrittskriterien der Europäischen Währungsunion.

Die 90er Jahre sind neben den ökonomischen Schwierigkeiten auf politischer Ebene durch eine tief greifende Legitimitätskrise geprägt. Nicht nur die zunehmende Armut von Bevölkerungsteilen seit den 80er Jahren (vgl. u.a. Vandeputte 1987, S. 196) sondern auch „bestimmte Mechanismen, die in privat- ökonomischer Sphäre, in politisch- finanziellen oder in personengebundenen kriminellen Affären oder Skandalen wirken“ (Witte/Craeybeckx u.a. 1997, S. 353), schüren Unzufriedenheit in der Bevölkerung.

### **3. Die staatliche Initiative zur Frauenförderung in der Privatwirtschaft**

Um die Position der Frau als Arbeitnehmerin in Belgien zu verbessern, nahm der belgische Staat ab ungefähr Mitte der 70er Jahre die europäischen Vorgaben zu Positiven Aktionen (Frauenförderung) auf dem Arbeitsmarkt auf. In einer Zeit schwieriger ökonomischer Entwicklung ergriff der Staat die Initiative, um die Tarifpartner der Privatwirtschaft für die Diskriminierung der Arbeitnehmerinnen zu sensibilisieren und sie zur Beseitigung der Missstände zu bewegen. Unter dem Druck der zweiten Frauenbewegung richtete die belgische Regierung ab Mitte der 80er Jahre Institutionen ein, die eine progressive Frauenpolitik entwickeln und vorantreiben sollten. Das Programm, das für die Verbesserung der Position der Frauen in der Privatwirtschaft entwickelt wurde, war das *Positive-Aktionen-Programm*. Die Tarifpartner waren darin die Verhandlungspartner des Staates, die das Programm konkret umsetzen sollten. Der Politikprozess, der zu dem Programm führte und die Merkmale des Programms werden im Folgenden dargestellt und analysiert. Die Entwicklung des Programms ist eng an die institutionellen Zuständigkeiten

---

<sup>37</sup> Die belgische Regierung wurde von der Kommission der Europäischen Gemeinschaft gemahnt, dass dieses System der Arbeitslosenunterstützung indirekt diskriminiere (s. Administraties van het Ministerie 1987, S. 20).

geknüpft, da diese die politischen Möglichkeiten für die Umsetzung bestimmten. Deshalb wird nach einer Einführung zum *Positive-Aktionen-Programm* (3.1.) die Parallelität zwischen der zunehmenden Institutionalisierung von Frauenpolitik und der Entwicklung der staatlichen Initiative zur Frauenförderung aufgezeigt (3.2.). Die chronologische Entwicklung des Programms wird anhand des politikfeldanalytischen Modells der Politikzyklen (*policy cycles*) nachgezeichnet (3.3.). Durch eine Analyse der Merkmale des Programms (*policy characteristics*) werden der Inhalt und das Konzept herausgearbeitet und ein Programmprofil (*policy profile*) erstellt (hierzu s. Feick/Jann 1989) (3.4.). Anschließend werden die Merkmale des Programms in den Kontext der Rahmenbedingungen dieser staatlichen Initiative gestellt, um die Zusammenhänge zwischen dem *Positive-Aktionen-Programm* (*policy*) und dem politischen, gesellschaftlichen und institutionellen Umfeld (*polity* und *politics*) zu verdeutlichen (3.5.).

### **3.1. Das Positive-Aktionen-Programm für die Privatwirtschaft**

Die *staatliche Initiative zur Frauenförderung* in der Privatwirtschaft, die im *Positive-Aktionen-Programm* konkretisiert wurde, war eine von verschiedenen Strategien innerhalb einer globaleren Chancengleichheitspolitik, die das Staatssekretariat und später das Arbeitsministerium führte, um auf verschiedenen gesellschaftlichen Ebenen die Position der Frauen zu verbessern. Der Grundgedanke des *Positive-Aktionen-Programms* war, die Tarifpartner und einzelne Betriebe dadurch zur Durchführung Positiver Aktionen in Sektoren oder auf Betriebsebene zu stimulieren, dass das Staatssekretariat (und ab '92 das Arbeitsministerium) kostenlos Expert/innen für die Begleitung der Aktionen zur Verfügung stellte. Aufbauend auf den durch die *Kommission Frauenarbeit* betriebenen Vorarbeiten und Untersuchungen zu dem Thema (Studenttage, Empfehlungen) arbeitete das Staatssekretariat an der Schaffung der gesetzlichen Grundlage für die Positive Aktionen und entwarf das Modell der Kooperation zwischen Staat und Wirtschaft. Kostenlose Hilfestellung in Form von Beratung und Begleitung durch Wissenschaftler/innen oder Unternehmensberatungen sollten die Wirtschaft bei den Bemühungen, die Situation der Arbeitnehmerinnen zu verbessern, unterstützen. Das *Positive-Aktionen-Programm* für die Privatwirtschaft sollte gleichzeitig als Mittel der Arbeitsmarktpolitik dienen.

Das *Positive-Aktionen-Programm* für die Privatwirtschaft und ein *Positive-Aktionen-Programm* für die öffentliche Wirtschaft ergänzten einander. Beide Programme waren Teil der staatlichen Initiative zur Frauenförderung auf dem Arbeitsmarkt. Diese Initiative war auf

---

<sup>38</sup> Ein bekanntes Beispiel war die Werkschließung von Renault-Vilvoorde 1997, das wegen der fristlosen

das übergeordnete Ziel, die Position von Frauen auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern, ausgerichtet und entwickelte jeweils unterschiedliche Strategien für die private und öffentliche Wirtschaft. Der Begriff Positive Aktionen wurde allgemein für Maßnahmen benutzt, mit denen die Position von Frauen auf dem Arbeitsmarkt verbessert werden sollte. Positive Aktionen beinhalteten eine Vielzahl möglicher Maßnahmen. Zu diesen hätten z.B. auch Quoten zählen können. Das wurde jedoch in Belgien von staatlicher Seite als für zu extrem und nicht nötig befunden.<sup>39</sup>

Die Tarifpartner, Gewerkschafter/innen und Arbeitgebervertreter/innen, sollten Positive Aktionen in Kooperation mit den von staatlicher Seite beauftragten Expert/innen auf Sektoren- und Betriebsebene erarbeiten und durchführen. Diese Zusammenarbeit sollte in einem Vertrag zwischen dem Staatssekretariat und den Unternehmen (bzw. Tarifpartnern des Sektors) festgehalten werden. In dem Vordruck dieses Kooperationsvertrages waren die Vorgaben aus dem *Königlichen Beschluss* zu Positiven Aktionen in der Privatwirtschaft und ein Modell zur Erstellung eines Positive-Aktionen-Plan (bzw. Chancengleichheitsplans) in fünf Schritten angeführt.<sup>40</sup> In dem Plan wurden die Positiven Maßnahmen je nach Zielsetzung und Bedarf des jeweiligen Anwendungsbereiches (private Unternehmung oder Sektor) von den Verantwortlichen im Betrieb bzw. den Tarifpartner auf Sektorebene ausgewählt.

### **3.2. Die Zuständigkeit für Positive Aktionen: vom Beratungsgremium zur Ministerin**

Die Entwicklung des *Positive-Aktionen-Programms*, auf die im folgenden Abschnitt eingegangen wird, ist eng an die Entwicklung der staatlichen Institutionen für Frauenpolitik gebunden. Die verschiedenen staatlichen Stellen erhielten im Laufe der Zeit zunehmende Befugnisse, Frauenpolitik zu gestalten, wobei es zu Überschneidungen der Verantwortlichkeiten kam. Das Beratungsorgan des Arbeitsministeriums *Kommission Frauenarbeit* erhielt ab 1985 Unterstützung durch das Staatssekretariat für gesellschaftliche Emanzipation, das ein breiteres Themengebiet als lediglich „Frauen und Arbeit“ bearbeiten konnte. Durch die Übertragung des frauenpolitischen Ressorts an das Arbeitsministerium

---

Entlassungen auch durch die deutsche Presse ging.

<sup>39</sup> „La discrimination positive, (...) les quotas sont des mesures qui ‚peuvent‘ être prises dans le cadre d’un plan d’action positive, (...), mais ce n’est, ni une obligation, ni une exigence. Outre [que] ces mesures plutôt draconiennes, tout un éventail d’autres possibilités peuvent être mises en oeuvre.“ De Winter 1990, S. 3.

<sup>40</sup> Für den Wortlaut des Vertrages siehe Humblet 1990, S. 54 ff.

kam die Frauenpolitik in all ihren Facetten in eine Hand.<sup>41</sup> Die personelle Kontinuität, die dadurch gegeben war, dass die CVP-Politikerin (Christliche Volkspartei) Miet Smet an der Spitze der jeweiligen Institutionen stand, garantierte auch eine inhaltliche Kontinuität. So waren beispielsweise Positive Aktionen von Anfang an Thema der staatlichen Institutionen für Frauenpolitik.

Ab dem Jahre 1974 nahm sich die eigens dafür eingerichtete *Kommission Frauenarbeit* als Beratungsorgan des Arbeitsministeriums des Themas „Frauen und Arbeit“ an. In der *Kommission Frauenarbeit* wurde 1976 eine Arbeitsgruppe „Gleiche Behandlung“ eingerichtet, die vom Ministerium für Arbeit und Beschäftigung beauftragt wurde, eine Empfehlung über die Mittel zur Ausführung der *Gleichbehandlungsrichtlinie* (76/207/EWG) zu erarbeiten (s. Commissie Vrouwenarbeid 1976). Im Jahre 1978 wurde diese Richtlinie durch das *Gesetz zur ökonomischen Neuorientierung* (Wet van 4 augustus 1978 tot economische heroriëntering) in belgisches Recht umgesetzt. Für das staatliche Programm der Positiven Aktionen legte vor allem Artikel 119 dieses Gesetzes die Grundlage. In ihm wird die Konformität von Positiven Maßnahmen mit dem Gleichbehandlungsgrundsatz festgestellt, wobei dem König die Aufgabe zukam, diese Fälle, in denen Maßnahmen ergriffen werden sollten, festzulegen (Cabinet du secrétaire d'état 1988, S. 14). Die *Kommission Frauenarbeit* arbeitete Empfehlungen zur Umsetzung des Artikels 119 aus, die die Grundlage für Formalisierungen Positiver Aktionen in der privaten und öffentlichen Wirtschaft durch *Königliche Beschlüsse* wurden (vgl. Degroote 1987, S. 11; vgl. Pernot 1991, S. 25). Ebenso initiierte die Kommission die Errichtung der *Arbeitsgruppe Positive Aktion* bei der Abteilung Kollektive Arbeitsbeziehungen im Arbeitsministerium durch ihre Empfehlung 51/1 vom 5.12.1988 betreffend der Beschäftigung von Frauen (Unterstützung der Positiven Aktionen). Im Jahre 1985 wurde deren Vorsitzende Smet Staatssekretärin für Gesellschaftliche Emanzipation, die in dieser Funktion und mit Unterstützung des *Emanzipationsrates* die Positiven Aktionen auf politischer Ebene vorantreiben konnte (vgl. u.a. Kabinet van de Staatssecretaris 1987). Somit beschäftigten sich im Laufe der Zeit drei Stellen mit Frauenförderung in der Privatwirtschaft: zwei im Arbeitsministerium - eine als Beratungsgremium (*Kommission Frauenarbeit*) und eine als Verwaltungseinheit (*Arbeitsgruppe Positive Aktion*) - und die dritte auf politischer Ebene außerhalb des Ministeriums (Staatssekretariat). Da (personelle) Kontakte zwischen der *Kommission Frauenarbeit*, dem Staatssekretariat und der *Arbeitsgruppe Positive Aktion* bestanden, ist

---

<sup>41</sup> An dieser Stelle sei auf die Übersicht in 3.3.7., S. 46 verwiesen, die die Zuständigkeiten für die Positiven Aktionen veranschaulicht.

davon auszugehen, dass diese drei Stellen zusammenarbeiteten und sich in ihren Aufgaben ergänzten. Mit dem Beschluss zur Errichtung der *Arbeitsgruppe Positive Aktion* (1988) war die Aufgabe der *Kommission Frauenarbeit* als Beratungsgremium in Bezug auf Positive Aktionen erfüllt und die Zuständigkeit für die konkrete Umsetzung innerhalb des Ministeriums an diese Arbeitsgruppe gegeben. Die *Kommission Frauenarbeit* wie auch das Nachfolgegremium *Rat der Chancengleichheit* (ab 1992) beschäftigten sich nicht mehr mit dem Thema (vgl. Raad van de Gelijke Kansen 1997).

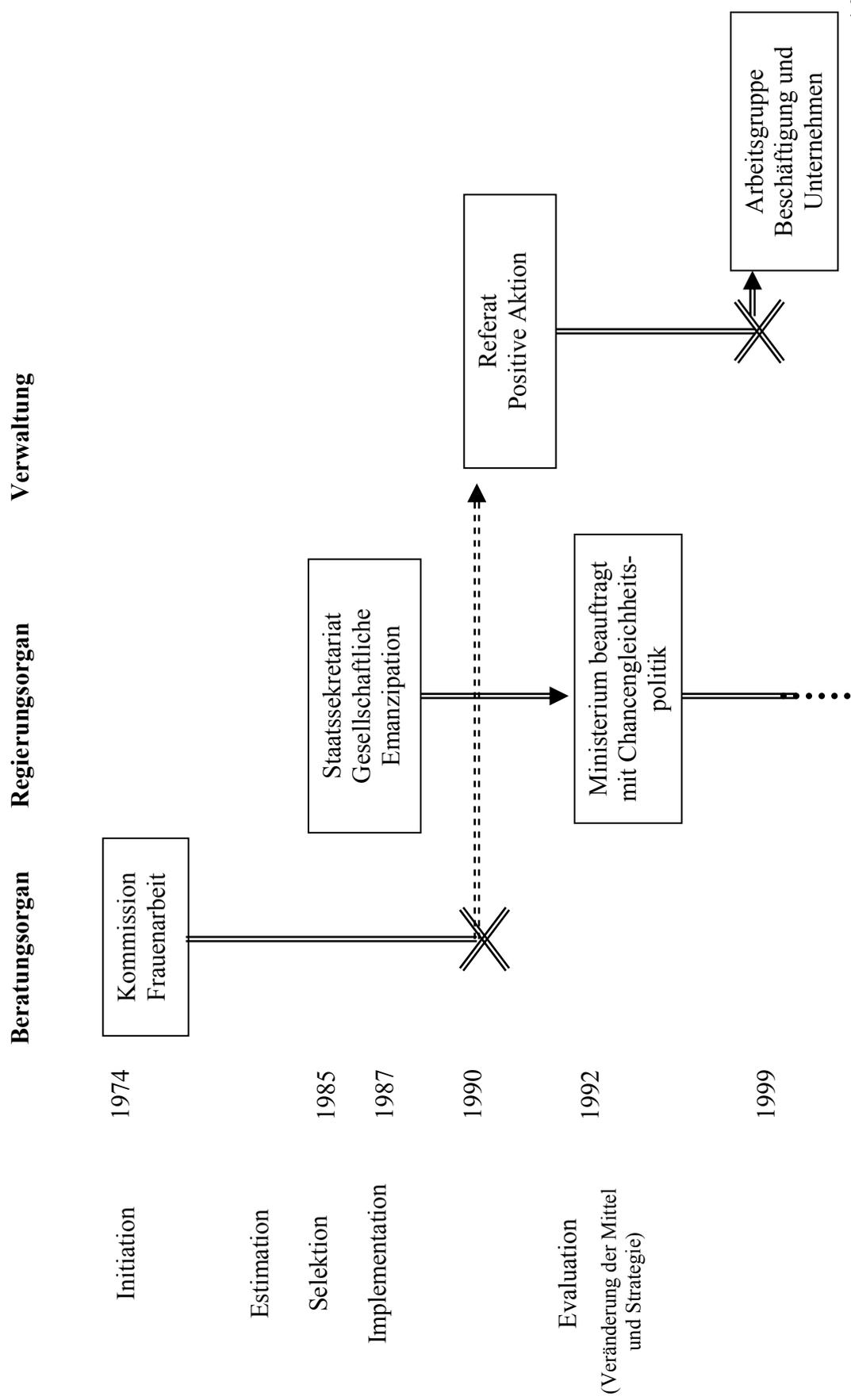
Als im Jahre 1992 das Arbeitsministerium mit Frauenpolitik betraut wurde und die Staatssekretärin für Gesellschaftliche Emanzipation Smet den Ministerposten übernahm, wurde im Generalsekretariat des Ministeriums eine *Abteilung Chancengleichheit* eingerichtet, dessen Aufgabe unter anderem das „Fördern von gleichen Chancen zwischen Männern und Frauen vor allem auf dem Gebiet von Beschäftigung und Arbeit (...)“ ist (Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid 1998a, S. 7).<sup>42</sup> Im Zusammenhang mit Positiven Aktionen in privaten Unternehmen ist diese Abteilung für die Koordination der technischen und personellen Unterstützung der Tarifpartner zuständig (s. Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid 1998a). Die *Arbeitsgruppe Positive Aktion* war für die praktische Begleitung der Positiven Aktionen in der Privatwirtschaft zuständig. Für Frauenförderung in der öffentlichen Wirtschaft (vor allem im öffentlichen Dienst) war eine *Arbeitsgruppe Chancengleichheit*<sup>43</sup> im Kabinett der Ministerin zuständig. Im Jahre 1999 wurden die Arbeitsgruppen Chancengleichheit des Ministerkabinetts und die *Arbeitsgruppe Positive Aktion* zur *Arbeitsgruppe Beschäftigung und Unternehmen* zusammengeführt und innerhalb des Generalsekretariats der *Abteilung Chancengleichheit* (Dienst Gelijke Kansen) unterstellt. Positive Aktionen für den öffentlichen und privaten Sektor werden nun auf einer Ebene erarbeitet (s. Übersicht auf S. 46)

---

<sup>42</sup> Zur Orientierung siehe Übersicht auf S. 17.

<sup>43</sup> Nicht zu verwechseln mit der *Abteilung Chancengleichheit* des Generalsekretariats (s. S. 32).

**Abbildung 3: Zuständigkeit und Entwicklung der Positiven Aktionen in der Privatwirtschaft**



### **3.3. Die Entwicklung der staatlichen Initiative zur Frauenförderung und die Entstehung des *Positive-Aktionen-Programms***

Um die chronologische Entwicklung der staatlichen Initiative zur Frauenförderung in der Privatwirtschaft und die Entwicklung zum *Positive-Aktionen-Programm* darzustellen, wird diese anhand des politikfeldanalytischen Modells der Politikzyklen geordnet. Dieses Modell geht davon aus, dass sich Politikprozesse in verschiedene, funktionale Phasen einteilen lassen, die im zeitlichen Ablauf aufeinander folgen. Als Konzept zur Theoriebildung wurde das Phasenmodell in der wissenschaftlichen Diskussion unter anderem deshalb verworfen, da es nicht in der Lage ist, die Synchronität und die Wechselwirkungen der realen Politikprozesse aufzunehmen, sondern den Politikprozess als einen linearen und kausalen Verlauf konzipiert.<sup>44</sup> Auch die Vielfalt der in der Forschungspraxis identifizierten funktionalen Phasen macht deutlich, dass das Modell der Politikzyklen vor allem heuristischen Wert hat (vgl. Schubert 1991, S. 69f). Das Modell der Politikzyklen hat weniger einen Wert als theoretisches Modell denn als Phasenheuristik<sup>45</sup>, mit dessen Hilfe komplexe Politikprozesse nach inhaltlich-funktionalen Gesichtspunkten geordnet werden können. Hierzu wird das Programm (*policy*) in Entwicklungsstufen eingeteilt, die von der Problematisierung eines Themas über das konkrete politische Programm bis hin zur Beendigung oder Anpassung desselben reichen.

Die Entstehung und Entwicklung des *Positive-Aktionen-Programms* für die Privatwirtschaft wird anhand dieser Phasenheuristik dargestellt, die es erlaubt, den komplexen Politikprozess zu systematisieren und in Phasen einzuteilen, die die relevanten Entwicklungsschritte wieder geben. Für diese Aufgabe eignet sich eine Phaseneinteilung, die an wenigen funktionalen Schritten ausgerichtet ist, am besten. Ein solches übersichtliches Phasenmodell des Politikprozesses ist das von Brewer/de Leon (in Schubert 1991), das zwischen Initiation, Estimation, Selektion, Implementation und Evaluation unterscheidet (hierzu später ausführlich).

Bei der Analyse des Entwicklungsprozesses des *Positive-Aktionen-Programms* stehen die Akteure, die sich innerhalb und außerhalb der Institutionen (s. S. 26) bewegen, im Mittelpunkt, da sie es sind, die die verschiedenen Phasen des Programms einläuten und gestalten. Mit der bisherigen, für den beschreibenden Teil verwendeten Trennung in

---

<sup>44</sup> Zur ausführlichen Kritik siehe Sabatier 1988, bzw. Sabatier 1993 (deutsche Version).

<sup>45</sup> Die Bezeichnung „Phasenheuristik“ stammt von Sabatier, der die Einteilung von Politikzyklen als „ein konzeptionelles Werkzeug, das uns dabei behilflich war, bestimmte Züge des Politikprozesses herauszuarbeiten (...)“ (Sabatier 1993, S. 118, Fußnote 3) versteht.

staatliche und gesellschaftliche Akteure ist es nicht möglich, die komplexe Interaktion der Akteure über Institutionengrenzen hinweg zu fassen. In einem versäulten Land wie Belgien, wo heterogene Interessen innerhalb eines Akteurs bestehen und die Akteure untereinander durch zahlreiche Überschneidungen von Interessen vielfältig miteinander verbunden sind (s. S. 19 dieser Arbeit) gilt in ganz besonderem Maße: „(...) [M]odern political decision making cannot adequately be understood by the exclusive focus on formal politico-institutional arrangements. Policies are formulated (...) in informal political infrastructures outside conventional channels such as legislative, executive and administrative organizations.“ (Kenis/Schneider 1991, S. 27) An dieser Stelle ist die Einführung einer Netzwerktheorie nötig, die die informelle und nicht durch Institutionen geregelte Interaktion der Akteure konzeptionell erfasst (vgl. Schubert 1991, S. 90). Da im Falle der Positiven Aktionen implizit die normativen gesellschaftlichen Grundlagen der Geschlechterverhältnisse verhandelt werden, ist ein Ansatz zu wählen, der die Dimension der persönlichen Überzeugungen der Akteure miteinbezieht. Diese persönlichen Überzeugungen bestimmen die Position der Akteur/innen innerhalb der Netzwerken im Ablauf des Politikprozesses. Die Bedeutung von Akteuren, die über informelle Netzwerke Einfluss nehmen, lässt sich am Umstand erkennen, dass eine Institution, die formal betrachtet mit nicht-feministisch orientierten Akteuren besetzt war (*Kommission Frauenarbeit*, s. 0., S. 27 und 2.4.3., S. 35), eine progressive Politik entwickelte, die von Ansatz und Anspruch her auf feministisches Gedankengut verweist. Ein Beispiel für einen netzwerktheoretischer Ansatz, bei dem die Bedeutung der Überzeugungen der Akteure erkenntnisbringend konzeptionalisiert ist, bietet Sabatier mit dem *Advocacy Koalition Ansatz* (Sabatier 1988). Mit diesem Ansatz können auch „(...) einzelne Individuen, (...) die sich innerhalb desselben Subsystems von Organisation zu Organisation (...)“ (Sabatier 1993, S. 128) bewegen, wie es Smet tat, erfasst werden. Für die Analyse des Entwicklungsprozesses des *Positive-Aktionen-Programms* wird dieses Konzept stark vereinfacht vorgestellt.<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> Ein Konzept, das die Überzeugungen und die zugrundeliegenden Werte und Normen, die die politischen Akteure implizit in die Diskussion einbringen, als zentrale Variablen konzipiert, ist generell für eine Analyse frauenpolitischer Themen geeignet. So benutzt beispielsweise Yishai (Yishai 1993) ein Konzept mit ähnlichem analytischen Schwerpunkt in einer Untersuchung über Abtreibungspolitik in verschiedenen Ländern. Sie unterscheidet nach Sartoris affektiver und kognitiver Dimension (Sartori 1969 zit. in Yishai 1993, S. 207) zwischen *public ideas* und *political ideology*. *Public ideas* beziehen sich nicht nur auf politische Gegenstände sondern gehören ebenso zum persönlichen Bereich. „To sum up, ‚public ideas‘ are defined here as a set of durable beliefs having broad scope that pertain to personal matters and involve deep emotions.“ (ebd.) Den Aspekt der stabilen, persönlichen Überzeugungen betont auch Sabatier (*Hauptkern der handlungsleitenden Orientierungen*). Yishai bezieht diese Überzeugungen jedoch nicht nur auf einzelne und kollektive politische Akteure, sondern auf die Gesellschaft als Ganzes. Die Polarität und emotionale Vehemenz, die frauenpolitischen Themen erzeugen, deuten darauf hin, dass auch grundlegende gesamtgesellschaftlich geteilte

Der *Advocacy Koalition Ansatz* gruppiert die verschiedenen gesellschaftlichen und staatlichen Akteure eines politischen Subsystems (*policy subsystem*)<sup>47</sup>, also diejenigen die sich am Politikprozess eines bestimmten Themenkomplexes beteiligen, nach ihren persönlichen Überzeugungen in Bezug zum Gegenstand. In diesem Subsystem bilden die Akteur/innen, die ein „Set von grundlegenden Wertvorstellungen, Kausalannahmen und Problempereptionen“ [*belief system*<sup>48</sup>, M.K.] teilen und die über „längere Zeit einen durchschnittlichen Grad koordinierter Handlungen aufweisen“ (Sabatier 1993, S. 127) eine *Advocacy Koalition*. Ziel einer *Advocacy Koalition* ist es, ihre Überzeugungen durch politisches Handeln zu verwirklichen.<sup>49</sup> Eine *Advocacy Koalition* für die *staatliche Initiative zur Frauenförderung* in der Privatwirtschaft entstand im Laufe der Zeit aus Teilen der *Kommission Frauenarbeit*; aus Beamten des Arbeitsministeriums, die das Sekretariat des Beratungsgremiums führten; dem *Emanzipationsrat* und dessen Sekretariat (Beamte des Ministeriums für Volksgesundheit)<sup>50</sup>; dem Staatssekretariat für Gesellschaftliche Emanzipation; der *Arbeitsgruppe Positive Aktion* des Arbeitsministeriums und der *Abteilung Chancengleichheit* unter dem Generalsekretariat des Ministeriums.<sup>51</sup>

### 3.3.1. Initiation

Für die Unterscheidung der Phasen Initiation und Estimation ist es hilfreich den Begriff Positive Aktionen nochmals genauer in seinen beiden Bedeutungsinhalten zu differenzieren. Zum einen benennt der Begriff die Strategie, Hindernisse durch einseitige Privilegien und

---

Werte und Überzeugungen entscheidende Variablen für den Politikprozess sind.

<sup>47</sup> „[A] policy subsystem, that is, those actors from a variety of public and private organizations who are actively concerned with a policy problem or issue (...)“ (Sabatier 1987, S. 652).

<sup>48</sup> Die Begriff *belief system* hat in der deutschen Spontanübersetzung die Konnotation von „Glauben“. Gemeint sind damit die „handlungsleitenden Orientierungen“ (Übersetzung von *belief system*, s. Sabatier 1993, S. 131). Der Begriff *belief system* weist darauf hin, dass das Wissen aller politischen Akteure aus „basic values, causal assumptions, and problem perceptions“ (Sabatier 1987, S. 660) konstituiert wird.

<sup>49</sup> Das Set der Überzeugungen wird in dem *Advocacy Koalition Ansatz* in drei Ebenen ausdifferenziert, die wobei die erste Ebene (Hauptkern/*deep core beliefs*) die innersten normativen Überzeugungen des individuellen Akteurs beinhaltet, die die Problempereption prägen. Die Akteur/innen sind auf dieser Ebene nahezu unzugänglich für Argumente anderer und ihre Haltung beinahe nicht zu verändern. Die zweite Ebene der handlungsleitenden Orientierungen (*Policy-Kern*) bezieht sich auf die grundlegende Strategie, wie die politischen Ziele entsprechend des Hauptkerns erreicht werden können. Die Überzeugungen dieser Ebene sind etwas einfacher in Frage zu stellen. Die letzte Ebene betrifft im Wesentlichen die Wahl der Maßnahmen zur Umsetzung der Strategie (*instrumental decisions*), die zur Verwirklichung des Hauptkerns gewählt ist (Sekundäre Aspekte). Über die Inhalte der letzten Ebene sind Akteure am ehesten bereit zu verhandeln und ihre Haltung zu ändern. (s. Sabatier 1987, S. 666f) Diese abnehmende Resistenz, Überzeugungen zu ändern, sind im Zusammenhang mit Programmänderungen (*policy change*) und Lernprozessen (*policy learning*) in der Politik relevant. Im Exkurs zu Veränderungen innerhalb der staatlichen Initiative (3.3.6., S. 61) werden die Veränderungen nicht nach den verschiedenen Ebenen der Überzeugungen differenziert. An dieser Stelle geht es nicht um eine Analyse der Lernprozesse, sondern um den Nachweis einer Evaluation.

<sup>50</sup> Vgl. Fußnote 28.

Diskriminierung aus dem Weg zu räumen. Auf der anderen Seite beinhaltet der Begriff die Maßnahmen, die für die Umsetzung der Strategie zur Verfügung stehen, also die einzelnen Positiven Aktionen, wie beispielsweise das Überprüfen von Einstellungskriterien. In der Phase der Initiation wird ein Problem als solches erkannt und seine Ursachen und seine Bedeutung formuliert. Es kommt zu ersten Kontakten aus Anlass dieses Problems zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteure.

Das Problem, dem später mit dem *Positive-Aktionen-Programm* begegnet werden sollte, war die schlechte Position der Arbeitnehmerinnen, die sich in der horizontalen und vertikalen Segregation des Arbeitsmarktes äußerte. Als Ursache für diese Segregation wurden u.a. Formen der Diskriminierung identifiziert. Die Entwicklung in Belgien wurde stark von den Diskussionen in einigen Nachbarstaaten (vor allem Frankreich und den Niederlanden) und von den politischen Vorgaben auf europäischer Ebene stimuliert. Belgien folgte dem Weg der EG, der mit der Formulierung juristischer Gleichstellung begann und über Diskriminierungsverbote schließlich zu einer aktiven Antidiskriminierungspolitik führte. Das *Positive-Aktionen-Programm* als Strategie für Frauen gehörte zu den Mittel dieser aktiven Bemühungen um die Verwirklichung der Chancengleichheit. Diese handlungsorientierte Politik im Sinne einer aktiven Gestaltung der Geschlechterbeziehungen durch den Staat war das Ergebnis einen Diskurses, der von den Diskussionen um die „affirmativ actions“ in den USA beeinflusst und von der feministischen Bürger/innenbewegung ab den späten 60er Jahren in Europa vorangetrieben wurde. Der Begriff Positive Aktionen wurde allgemein erst ab den 80er Jahren gebraucht, während die Idee der Positiven Aktionen im Sinne einer Strategie von positiv diskriminierenden Maßnahmen implizit schon in der *Gleichbehandlungsrichtlinie* von 1976 genannt ist. In Belgien lässt sich die Vorstufe zur Umsetzung der Idee der Positiver Aktionen, also die Möglichkeit zielgerichteter Maßnahmen, im Jahre 1978 finden. Noch nicht mit Positiven Aktionen, sondern entsprechend der europäischen Vorlage mit der Formulierung „Maßnahmen zur Förderung von Chancengleichheit für Männer und Frauen, um tatsächlich bestehende Ungleichheiten zu beseitigen“ umschrieben, ist die Strategie der Positiven Aktionen im *Gesetz zur ökonomischen Neuorientierung* (wet tot economische heroriëntering, titel V) enthalten.

Dass die Phase der Initiation und die beginnende Estimation erreicht war, zeigt der im Januar 1978 von der *Kommission Frauenarbeit* unter Beteiligung des Nationalen

---

<sup>51</sup> Weitere Akteure, wie etwas Personen aus der universitären Forschung, leisteten ebenfalls ihren Beitrag zum Anliegen der *Advocacy Koalition*. Auf die einzelnen Beiträge wird aus schon genannten Gründen nicht näher eingegangen.

Arbeitsrates organisierte Studientag unter dem Titel „Comment réaliser la mixité des emplois?“ zur geschlechtlichen Segregation des Arbeitsmarktes. Hier hatten die Mitglieder der Kommission den Problemgegenstand (Mixité des emplois/Segregation) als Überschrift gewählt. Neben Vertreter/innen der Organisationsgremien, waren Vertreter/innen von Unternehmensleitungen und Arbeitnehmer/innen anwesend, die über ihre Erfahrung mit der Förderung der „mixité des emplois“ berichteten. Weiterhin wurde ein wissenschaftliches Referat zu Erfahrungen zur Desegregation in Schweden gehalten. Die an der Problematisierung beteiligten Akteure waren folglich sowohl Mitglieder des staatlichen Beratungsgremium *Kommission Frauenarbeit*, als auch nicht in den staatlichen Institutionen mitarbeitende Vertreter/innen aus der Wirtschaft und Akteure aus der Wissenschaft. Die Auseinandersetzung und Problematisierung des Themas Segregation und die erste Kontaktaufnahme zwischen relevanten gesellschaftlichen und staatlichen (bzw. im Auftrage des Staates fungierenden) Akteuren sind Zeichen für die Initiationsphase der Positiven Aktionen. Hierbei war die Idee Positiver Aktionen im Sinne einer grundlegenden Handlungsstrategie Diskussionsgegenstand. (vgl. *Revue du travail* 1978a; *Revue du travail* 1978b)

### **3.3.2. Estimation**

Die Sondierung von Erfahrungen in einem Problembereich und die Diskussion verschiedener Herangehensweisen sind Kennzeichen der Estimationsphase.

Ein Diskussionsergebnis des Studientages zur „mixité des emplois“ war die unspezifische Forderung nach einer strategischen Politik auf freiwilliger Basis innerhalb der öffentlichen und der privaten Wirtschaft, um der Segregation des Arbeitsmarktes zu begegnen. Die Favorisierung von Freiwilligkeit, die allgemein kennzeichnend für die europäische im Gegensatz zur amerikanischen Chancengleichheitspolitik ist (vgl. *Emancipatieraad Nederland* 1987), stellte die Weichen für die spätere Selektion der Mittel während Entwicklung einer konkreten Strategie. Ein weiteres Ergebnis der Tagung war die Intensivierung der Kontakte von staatlicher Seite bzw. von Seiten der *Kommission Frauenarbeit* mit Betrieben, die im Bereich „gemischte Beschäftigung“ (mixité des emplois) aktiv waren. Dies weist darauf hin, dass sich in dieser phase eine *Advocacy Koalition* formierte, die die Segregation des Arbeitsmarktes als Problem wahrnahm, das Handeln erforderte. Des Weiteren wurde eine verstärkte Beteiligung von Frauen in den Verhandlungen der Tarifpartner auf allen Niveaus für nötig erachtet (vgl. *Revue du travail* 1978a; *Revue du travail* 1978b), womit ein strategisch wichtiges Element für die spätere

Politik der Positiven Aktionen schon angesprochen wurde. Es ist zu vermuten, dass Frauen sowohl als Betroffene als auch in ihrer Eigenschaft als potenziell eher für die *Advocacy Koalition* zu gewinnende Akteure, an den Entscheidungsprozessen beteiligt werden sollten.

Auf europäischer Ebene wurden in den frühen 80er Jahren die Positiven Aktionen als praktische Strategie zur Verwirklichung der Chancengleichheit festgehalten (Entschließung des Rates vom 12. Juli 1982). Hier fand die Selektion des geeigneten Mittels für die Verbesserung der Position der Arbeitnehmerinnen auf der Ebene der EG statt. Mit der Festlegung auf den Begriff Positive Aktionen war eine neue Qualität der Sorge um die Chancengleichheit erreicht. Inhaltlich ging es um eine konzertierte, praktische Strategie der „Regierungen, Sozialpartner und sonstige[n] beteiligte[n] Stellen“ (Empfehlung des Rates 84/635/EWG), die dezidiert über die *Gleichbehandlungsrichtlinie* hinausgehen sollte. Durch eine aktive Gestaltung der Chancengleichheit sollten die „Benachteiligung von Frauen in der Arbeitswelt (...) [durch] Einstellungen, Verhaltensmuster und Strukturen in der Gesellschaft“ (ebd.) und damit die indirekte Diskriminierung ins Visier genommen werden. Diese drei Punkte: *aktive Gestaltung durch strategische Vorgehensweise gegen indirekte Diskriminierung* zeichneten die Strategie der Positiven Aktionen aus. Auf europäischer Ebene war mit der Wahl des Begriffes und der Selektion der Strategie „Positive Aktionen“ die Phase der Estimation und Selektion abgeschlossen, da die Ausgestaltung der Strategie in konkreten Maßnahmen den einzelnen Ländern überlassen wurde.

Während auf europäischer Ebene die Selektionsphase verlief, befand sich Belgien noch in der Phase der Estimation: Auf einem zweitägigen Studientag im Oktober 1984 zu „Beschäftigung von Frauen und Positive Aktionen“ wurde neben Beispielen der Positiven Aktionen aus den USA, Schweden, Großbritannien, den Niederlanden und Frankreich auch belgische „Pilotprojekte“- freiwillige Projekte aus der Privatwirtschaft und dem öffentlichen Sektor- vorgestellt. Bei den Pilotprojekten handelte es sich um Betriebe, die auf Eigeninitiative Maßnahmen zur Förderung von Frauen eingeführt hatten und um Voruntersuchungen zu frauenfördernden Maßnahmen bei zwei belgischen Ministerien, die von der *Kommission Frauenarbeit* initiiert worden waren. (vgl. *Commissie Vrouwenarbeid 1984b*, vgl. *Revue du travail 1984*) An den Beispielen aus dem Ausland interessierten vor allem die konkreten Vorgehensweisen der Staaten, Positive Aktionen durchzusetzen (z.B. durch verpflichtende Gesetze oder unverbindliche Vorschläge) und die konkreten Schritte zur Umsetzung (z.B. Analyse und Plan auf Betriebsebene, Analyse auf Sektorebene,...). Das Thema Quoten bzw. quantifizierte Zielsetzungen wurde kontrovers diskutiert. (vgl. *Commissie Vrouwenarbeid 1984b*)

Der Titel des Studientages (Beschäftigung von Frauen und Positive Aktionen), der neben dem Problemgegenstand nun auch die Lösungsstrategie nannte, zeigt, dass sich seit dem vorhergehenden Symposium der Begriff Positive Aktionen für eine Politik der aktiven Gestaltung der Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt durchgesetzt hatte. Hierbei ging es jedoch lediglich noch um die allgemeine Strategie und nicht um ausformulierte, konkrete Maßnahmen innerhalb einer zusammenhängenden Herangehensweise, wie es das *Positive-Aktionen-Programm* sein sollte (vgl. Commissie Vrouwenarbeid 1984b). Die damalige Vorsitzende der *Kommission Frauenarbeit* Smet formulierte die aus dem Studientag für die *Kommission Frauenarbeit* resultierenden Arbeitsaufträge. Hierzu gehörten die Vorbereitung der juristischen Grundlage für Positiven Aktionen in Form eines *Königlichen Beschlusses* zur konkreten Umsetzung der in Art. 119 des *Gesetzes vom 4. August 1978 zur ökonomischen Neuorientierung* genannten Maßnahmen zur Förderung der Chancengleichheit mitsamt der Beschreibung konkreter Positiven Aktionen. Des Weiteren sollten sich die in der Kommission vertretenen Tarifpartner zu Positiven Aktionen bekennen und neue Pilotbetriebe für Positive Aktionen gewonnen werden. Die stimmberechtigten Mitglieder der *Kommission Frauenarbeit* sollten also für die *Advocacy Koalition* gewonnen werden. Der staatliche Sektor sollte dazu bewegt werden, die Vorbildfunktion wahrzunehmen. Öffentlichkeitskampagnen sollten die Bevölkerung für das Thema sensibilisieren und die Notwendigkeit der Positiven Aktionen vermitteln. Arbeitsrechtliche Regelungen, die Frauen betrafen (z.B. Nachtarbeitsverbot und das Verbot Lasten zu tragen) sollten auf den Prüfstand. (vgl. Commissie Vrouwenarbeid 1984b) Unterstützung von europäischer Seite erhielt die Kommission mit der Empfehlung des Rates vom 13. Dezember 1984 zur Förderung positiver Maßnahmen für Frauen (84/635/EWG).

In dieser Phase der Estimation wurde der Begriff Positive Aktionen gewählt, um die Strategien zur Frauenförderung auf dem Arbeitsmarkt zu benennen, während andere, synonym verstandene Begriffe wie Positive Diskriminierung<sup>52</sup> verworfen wurden. In der Auseinandersetzung mit konkreten Positiven Maßnahmen in Nachbarländern und mit dem Vorhaben, die Strategie der Positive Aktionen in einer Rechtsakte konkret auszuformulieren, hatten sich die Anwesenden für eine bestimmte Auffassung des Problems und der geeigneten, strategischen Herangehensweise entschieden. Dies bereitete die folgende Phase der Selektion der geeigneten Mittel durch die Regierungspolitik vor. Der Studientag, bzw.

---

<sup>52</sup> Die Begrifflichkeiten positive Aktionen/Maßnahmen, positive Diskriminierung und andere (z.B. Vorrangbehandlung, „vorkeursbehandeling“) wurden bis dahin wenig trennscharf und meist synonym benutzt. Es kann vermutet werden, dass auch taktische Überlegungen die Wortwahl auf Positive Aktionen fallen ließen, da z.B. der Begriff Diskriminierung negativ belegt ist. (vgl. zum Wortgebrauch Humblet 1990).

die Organisatorin *Kommission Frauenarbeit* hatte keine tatsächliche politische Gestaltungsmacht.

### **3.3.3. Selektion**

In der Phase der Selektion wird die Strategie und die konkreten Mittel zur Umsetzung einer Politik entschieden. Für diese verbindliche Auswahl bedarf es der Akteure mit Entscheidungsmacht.

Mit der Regierungserklärung von Martens VI (25. 11.1985) wurde emanzipatorische Frauenpolitik offiziell als Aufgabe der Regierung aufgenommen und das Staatssekretariat für Umwelt und Gesellschaftliche Emanzipation eingerichtet (vgl. Kabinet van de Staatssecretaris 1987). Miet Smet wurde 1985 Staatssekretärin für Gesellschaftlich Emanzipation. Auf politischer Ebene wurde damit eine Person befugt, die Wahl der Mittel zu treffen. Smet übernahm die Entscheidung der *Kommission Frauenarbeit* für Positive Aktionen als Strategie der Politik zur Verbesserung der Position von Frauen auf dem Arbeitsmarkt und legte sie politisch verbindlich fest. Positive Aktionen wurden von der neu benannten Staatssekretärin Smet als das „hervorragend geeignete Mittel“ angesehen, „um tatsächliche Ungleichheiten aufzuheben und Chancengleichheit zu erreichen“ (Kabinet van de Staatssecretaris 1987, S. 3). Sie übernahm als zentrale Akteurin der *Advocacy Koalition* damit die Position der *Kommission Frauenarbeit*, deren Vorsitzende sie bis dahin gewesen war. Die Positiven Aktionen als konkrete Handlungsstrategie wurden so zur offiziellen, staatlichen Politik erklärt. Das Staatssekretariat entwarf das *Positive-Aktionen-Programm*, das die staatliche Unterstützung der Privatwirtschaft bei der Durchführung von Positiven Aktionen beinhaltete.

Durch die Ernennung einer Staatssekretärin konnte die Selektionsphase mit der Legalisierung Positiven Aktionen abgeschlossen werden. So wurde die Umsetzung der Empfehlung des Rates der EG zur Förderung positiver Maßnahmen für Frauen (84/635/EWG) im Mai 1986 auf Regierungsebene beschlossen: Im „Sanierungsbericht der öffentlichen Finanzen vom 23. Mai 1986“ ist der Beschluss, Positive Aktionen einzuführen, in der Beilage II festgehalten<sup>53</sup> (vgl. Degroote 1987, S. 11; Cabinet du secrétaire d'état 1988).

Das Staatssekretariat bereitete die Umsetzung des Beschlusses in Form eines *Königlichen Beschlusses* zur Positiven Aktion in der Privatwirtschaft vor, der im April des Jahres 1987 durch das Ministerkomitee zum Status der Frau autorisiert wurde (vgl. Cabinet du secrétaire

d'état 1988).<sup>54</sup> Mit dem *Königlichen Beschluss* wurde die Phase der Selektion abgeschlossen und der Weg für die Implementation des *Positive-Aktionen-Programms* bereitet.

### **3.3.4. Implementation**

In der Implementationsphase wird das politische Vorhaben in einem konkreten Programm umgesetzt.

Die rechtliche Grundlage für das Staatssekretariat für gesellschaftliche Emanzipation um Positive Aktionen in der Privatwirtschaft durchzuführen, war der *Königliche Beschluss*. Er datiert vom 14.7.1987 (Koninklijk Besluit houdende maatregelen tot bevordering van gelijke kansen voor mannen en vrouwen in de privé-sector).<sup>55</sup> Zur Phase der Implementation gehören Vorarbeiten, die noch vor der gesetzlichen Grundlage durchgeführt wurden, die aber schon an der konkreten Umsetzung von Positiven Aktionen und der Zusammenarbeit des Staatssekretariates mit der Privatwirtschaft ausgerichtet waren. Sie sind zeitlich zwischen der Phase der Selektion und der Phase der Implementation anzusiedeln. Bei den Vorarbeiten spielte die Einbindung von wissenschaftlichen Expert/innen in die *Advocacy Koalition* eine wichtige Rolle. Durch ein Pilotprojekt zur Frauenförderung im Bereich des Postwesens (Regie van Telegrafie en Telefonie R.T.T.), das vom *Hoger Instituut voor Arbeid* der Katholischen Universität Leuven wissenschaftlich begleitet wurde, sollte eine Methodik der Positiven Aktionen entwickelt und systematisiert werden (vgl. De Winter 1990, S. 5). Als Ergebnis der Untersuchung wurde Anfang 1988 ein Leitfaden für Unternehmen im öffentlichen und privaten Sektoren veröffentlicht (Handleiding voor Positive Actie, Degroote 1988). In diesem Leitfaden war der Fünf-Schritte-Plan als Modell für die Zusammenarbeit von Staatssekretariat und Tarifpartnern auf Betriebs- und Sektorebene entwickelt.

Um die Wirtschaft über das *Positive-Aktionen-Programm* zu informieren, veranstaltete das Staatssekretariat im Oktober 1988 eine Pressekonferenz, auf der das Zusammenarbeitskonzept des Staatssekretariats mit den privaten Betrieben vorgestellt wurde. Legten Tarifpartner in einer *Kollektiven Arbeitsübereinkunft* (Tarifvertrag) fest, auf Sektoren- oder Betriebsniveau an der Umsetzung von Chancengleichheit zu arbeiten, dann unterschrieben sie eine Erklärung hierzu gemeinsam mit dem Staatssekretariat. Diese

---

<sup>53</sup> Bijlage II „Werkgelegenheid voor jongeren“ [sic!] bij saneringsverslag van de openbaren financiën dd 23 mei 1986.

<sup>54</sup> Seit 1980 wird innerhalb jeder Regierung ein Ministerkomitee für den Status der Frau bestellt (s. Administraties van het Ministerie 1987, S. 21).

<sup>55</sup> Ein Beschluß mit Gültigkeit für den öffentlichen Sektor, der konkrete Vorgaben und Verpflichtungen beinhaltete, erfolgte am 27. Februar 1990.

Verpflichtungserklärung konnte auf Betriebsebene auch die Form einer Absichtserklärung annehmen. Inhalt der Erklärung war die Festlegung des Zeitplans, einer verantwortlichen Person, die auf Grund ihres Interesses an Positiven Aktionen und ihrer Entscheidungsbefugnis ausgewählt werden sollte, sowie die Bildung einer Arbeitsgruppe bestehend aus Vertreter/innen der Unternehmensleitung und der Arbeitnehmervertretung. Im Falle, dass hierunter keine Frauen waren, musste noch eine Vertreterin gesucht werden. Diese betriebliche Arbeitsgruppe wurde optional um eine Expertin der *Arbeitsgruppe Positive Aktion* des Ministeriums erweitert. Die betriebliche Arbeitsgruppe war für die Erarbeitung und Ausführung der Aktionen verantwortlich. Auf Ebene der Sektoren wurde die Arbeitsgruppe aus Mitgliedern des Paritätischen Komitees zusammengestellt, und es wurden weitere Unterarbeitsgruppen gebildet. Diese erarbeiteten nach Vorgabe der sektoralen Arbeitsgruppen Positive Aktionen aus, die auf die einzelnen Unternehmen des Sektors bzw. die Untersektoren abgestimmt waren.

Auf Betriebsebene sollte die Durchführung der Positiven Aktionen folgendermaßen ablaufen: Der Betrieb schloss mit dem Staatssekretariat ( ab 1992 dem Arbeitsministerium) einen Vertrag ab, mit dem er sich zur Durchführung Positiver Aktionen verpflichtete. Im Gegenzug stellte das Staatssekretariat eine/n Experten/in zur Verfügung, die dem Unternehmen während der „strategischen Momente, [die für] die betriebliche Analyse wichtig sind“ (Vordruck zu Vertrag in Humblet 1990, S. 54ff) zur Seite standen. Die einzelnen Positiven Aktionen wurden durch Absprache und Beratung der Arbeitgeber und Arbeitnehmer ausgewählt. Fünf Schritte sollten bei der Durchführung Positiver Aktionen entsprechend dem Fünf-Schritte-Plan (vijf stappen plan) beachtet werden:

- die Verpflichtungserklärung (Kooperationsvertrag mit staatlicher Stelle)
- eine Untersuchung zur Situation von Frauen und Männern im Sektor oder Betrieb (Analyse),
- Aufstellen des Positive-Aktionen-Plans
- die Durchführung des Plans
- die Überprüfung und Evaluation.

Die Untersuchung der Situation umfasste verschiedene Indikatoren zum Personal und der Personalpolitik, die nach Geschlechtern aufgeschlüsselt wurden. Zum Personal wurden beispielsweise die Altersgruppen, Berufskategorien und Tätigkeitsniveau, Löhne, Ausbildungsgrad und Arbeitszeitregelungen geschlechtsdifferenziert erfasst. Des Weiteren wurden auch Abwesenheit durch Krankheit, Elternschaftsurlaub und freiwillige Teilzeitarbeit untersucht. Zur Personalpolitik gehörten unter anderem Einstellungen,

Entlassungen aufgeteilt nach Gründen, Beförderungen und die Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen. Allgemeine Informationen zum Personal wie Familienstand, Kinderanzahl und Organisation deren Unterbringung, Mobilität und Abstand zum Arbeitsplatz sollten ebenfalls erfasst werden. Die Untersuchung beinhaltete auch eine Einschätzung der zukünftigen Entwicklung des Sektors, des Betriebes und der Abteilungen nach Berufsgruppen.

Als dritter Schritt folgte nach der Verpflichtungserklärung und der Analyse die Aufstellung eines Positive-Aktionen-Plans<sup>56</sup> auf der Grundlage der Ergebnisse der Untersuchung. Hierbei wurde die Zielsetzung sowohl quantitativ als auch qualitativ festgelegt und die dazu notwendigen Maßnahmen erarbeitet. Zu den qualitativen Entwicklungen gehörten die Mentalitätsveränderung der Mitarbeiter/innen und der Führungskräfte in Bezug auf Vorurteile und Erwartungshaltungen gegenüber Frauen und Frauenarbeit, die Aus- und Weiterbildung bzw. Schulung zum Thema Chancengleichheit, die Karriereplanung und -begleitung von Frauen und die Verbesserung der Arbeitsbedingungen zum Beispiel durch Kinderbetreuung (vgl. Cabinet du secrétaire d'état 1988). Einige konkrete Beispiele der Maßnahmen sind: Überprüfung der Bewerbungsprozeduren in Bezug auf Chancengleichheit, z.B. durch Ausschluss von Fragen, die nicht direkt mit der Arbeitsfunktion im Zusammenhang stehen oder durch Aufnahme von Fragen, die nicht nur auf die Berufserfahrung, sondern auch auf die Eignung der Person abzielen; die Erhöhung des Frauenanteils in Bereichen, in denen sie unterrepräsentiert sind durch verstärkte Aufforderung zur Bewerbung (sowohl innerhalb als auch außerhalb des Betriebes); Berücksichtigung beider Geschlechter bei Fortbildungsmaßnahmen; Kenntnisse über Chancengleichheit als Kriterium bei der Auswahl der Personaltrainer/innen; Mentalitätsveränderungen im Zusammenhang mit unerwünschtem sexuellem Verhalten auf der Arbeit (sexueller Belästigung); Gewährung von Erziehungsurlaub sowohl an Väter als auch Mütter. (s. Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid 1990 (?), S. 20f)

Der vierte Schritt war die Ausführung des Planes entsprechend eines festgelegten Zeitrahmens. Alle Mitarbeiter/innen sollten über die Positiven Aktionen informiert werden und für ihre Unterstützung sollte geworben werden. Regelmäßige Information und Sensibilisierung durch interne Veröffentlichungen und Veranstaltungen gehörten zu den Aufgaben der betrieblichen Arbeitsgruppe. Begleitende Evaluationen der Entwicklung der Aktion wurden in dem Fünf-Schritte-Plan vorgesehen. Die von staatlicher Seite zur

---

<sup>56</sup> Im deutschen Sprachgebrauch würde dieser „Frauenförderplan“ genannt.

Verfügung gestellten Experten sollten regelmäßig von der betrieblichen Arbeitsgruppe über den Stand der Dinge informiert werden (vgl. Smet 1988).

Die Aktion fand ihren Abschluss mit einer Überprüfung der Ziele und der Analyse eventueller Misserfolge. Anhand dieser Evaluation konnten weitere Vorgehensmaßnahmen erarbeitet werden. (vgl. zum Ablauf der Positiven Aktionen: Cabinet du secrétaire d'état 1988; Degroote 1988, Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid 1990 (?), Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid 1996a) Dieser Fünf-Schritte-Plan waren das favorisierte Modell für einen Positive-Aktionen-Plan von Seiten des Staatssekretariats, bzw. des Arbeitsministeriums. Die tatsächliche Ausführung war jedoch de facto dem unterzeichnenden Betrieb überlassen (vgl. Humblet 1990, S. 47). Der Betrieb verpflichtete sich allerdings in der Verpflichtungserklärung (Kooperationsvertrag) dazu, regelmäßig an die vom Staatssekretariat zur Begleitung beauftragten Experten Bericht zu erstatten.

Bei der Umsetzung des *Positive-Aktionen-Programms* spielte die Überzeugungsarbeit des Staatssekretariats eine zentrale Rolle, da die Kooperation bei den Positiven Aktionen für die Privatwirtschaft freiwillig war. Die Mitarbeiterinnen des Staatssekretariats führten an, dass der Prozess der Umstrukturierung des Arbeitsmarktes hin zu den neuen Technologien die Benachteiligungen von Frauen noch verstärken würde. Gleichzeitig wurde erwartet, dass die Gesamterwerbsbeteiligung in den folgenden Jahrzehnten sinken würde (rückläufige Geburtenquote), während durch die gleichzeitige Steigerung der Erwerbsbeteiligung von Frauen der Frauenanteil an der Erwerbsbevölkerung zunehmen würde. Diese Entwicklung machte, laut Staatssekretariat, die Integration von Frauen in nicht-traditionelle Berufssparten und Hierarchieebenen notwendig. Andernfalls sei ein Mangel an qualifizierten Arbeitskräften prognostiziert (s. Annemie Degroote 1988). Die Steigerung der Erwerbsbeteiligung war besonders deutlich in den jüngeren Altersgruppen (25-34 Jahre), so dass erwartet wurde, dass beinahe alle Mädchen, die in den 70er Jahren geboren waren, auf den Arbeitsmarkt drängen würden (s. De Winter 1990). Im Zusammenhang mit der geschlechtlichen Segregation des Arbeitsmarktes wurde darauf verwiesen, dass Bildungsunterschiede zwischen Männern und Frauen in Belgien minimal und in den höchsten Bildungsgraden gar nicht vorhanden sind (s. De Winter 1990; vgl. auch Bergmann 1999, S. 157). Mit diesen Ergebnissen wissenschaftlicher Untersuchungen wurden die Notwendigkeit und die Vorteile Positiver Aktionen untermauert.

Frauen- und arbeitsmarktpolitischen Argumente wurden in der offiziellen Fürrede miteinander verwoben, wobei der Schwerpunkt auf die ökonomischen Vorteile für die Wirtschaft gelegt wurde. Aus rechtlichen und normativen Gründen war es geboten, Frauen

tatsächlich Zutritt zu männerdominierten Berufen zu geben und die zukunftssträchtigen technischen Berufe für Frauen interessant zu machen, sowie die Karrieren von Frauen zu unterstützen und sie faktisch in die höheren Entscheidungs- und Führungsebenen durchströmen zu lassen. Mit Hilfe des *Positiven-Aktionen*-Programms würden die Unternehmen gleichzeitig dem bevorstehenden Arbeitskräftemangel entgehen, ihr vorhandenes Humankapital besser ausschöpfen und durch ein verbessertes Arbeitsklima motiviertere und effizientere Mitarbeiter/innen haben und zusätzlich das Außenimage für potenzielle Mitarbeiterinnen und Kundinnen verbessern, so argumentierte das Staatssekretariat. Betont wurde bei der Vorstellung des *Positive-Aktionen-Programms*, dass die Positiven Aktionen nicht zu verwechseln seien mit Quoten oder Vorzugsbehandlung (positiver Diskriminierung), die lediglich eines von vielen Mitteln des Programms sein könnten. Auch würde das *Positive-Aktion-Programm* sehr flexibel auf die jeweiligen Bedürfnisse und Ziele der Sektoren und Betriebe abgestimmt. (vgl. zur Argumentation: Degroote 1987, Degroote 1988, De Winter 1989, De Winter 1990)

Auf sektoralem Niveau war die vom Nationalen Arbeitsrat geschlossene Arbeitsübereinkunft (Manteltarifvertrag) 1989-1990 für die Implementierung des *Positive-Aktionen-Programms* von zentraler Bedeutung (*collectieve arbeidsovereenkomst* 18 november 1989). Neben der Einrichtung der *Arbeitsgruppe Positive Aktion* im Arbeitsministerium legte sie fest, dass in den *Kollektiven Arbeitsübereinkünften* verschiedener Paritätischer Komitees (s. S. 38) über Positive Aktionen verhandelt werden sollte (vgl. De Winter 1990).<sup>57</sup> In der Arbeitsübereinkunft 1991-1992 wurde auf Betreiben der *Arbeitsgruppe Positive Aktion* hin von den Tarifpartnern eine Finanzierung der Positiven Aktionen vereinbart. Diese neue Regelung bedeutete einen wichtigen Schritt in der Umsetzung des *Positiven-Aktionen-Programms*. Die Sektoren und Betriebe sollten die Bemühungen um Ausbildung und Beschäftigung von Risikogruppen verstärken und dies in ihren Tarifverträgen festschreiben. Hierfür wurde festgelegt, dass 0.25% der jeweiligen Gesamtlohnsumme für die Ausbildung und Beschäftigung ausgegeben werden sollten. Diese Summe musste an den Nationalen Beschäftigungsfond (*Fonds National pour l'Emploi*, einen gemeinsamen Fond der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen) eingezahlt werden, falls in den abgeschlossenen Tarifverträgen keine verstärkten Bemühungen in diesen Bereichen festgeschrieben waren (s. *Cellule Actions Positives* 1993, S. 4 u. 10). Aus diesem

---

<sup>57</sup> Bis April 1990 wurden in verschiedenen Paritätischen Komitees Positive Aktionen erwähnt. Zu diesen Komitees, die sich als erste mit Positiven Aktionen befassten, gehörten verschiedene aus den Bereichen des Einzelhandels, der Gastronomie, der Angestellten und der Textilindustrie (vgl. Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid 1990 (?), S. 16).

Fonds konnte die Durchführung des *Positive-Aktionen-Programms* in Betrieben und den Sektoren bezahlt werden. Weitere Finanzquellen waren europäische Programme wie bspw. NOW (New Opportunities for Women) des Europäische Sozialfonds (vgl. Nationale Arbeidsraad 1992, S. 16).

### **3.3.5. Evaluation**

Die Phase der Evaluation, in der die bisherige Umsetzung in einer wie auch immer gearteten Form erfasst und ausgewertet wird, um das Programm gegebenenfalls anzupassen, kann bei dem *Positiven-Aktionen-Programm* nur im Rückschluss vermutet werden. Da keine überprüfbar Zielvorgaben festgelegt worden waren (zum Beispiel die Veränderung des Segregationsindex auf sektoraler Ebene)<sup>58</sup> und auch eine Evaluation im Rahmen des Programms nicht vorgesehen war (während der Fünf-Schritte-Plan des Staatssekretariates für die Sektoren und Betriebe die Bedeutung dieses letzten Schrittes hervorhebt), stellte sich die Frage der Evaluation für das Staatssekretariat bzw. Arbeitsministerium offensichtlich nicht. Darauf lässt unter anderem die schlechte Materiallage schließen, die eine externe Evaluation unmöglich macht. Das Ministerium hat weder einen Überblick über die bestehenden Unterlagen noch hat es diese systematisch gesammelt (vgl. auch Nationale Arbeidsraad 1992).<sup>59</sup> Vorhandene Unterlagen zu den durchgeführten Positiven Aktionen können unter anderem mit Verweis auf die Interessen der betroffenen Unternehmen nicht eingesehen werden.<sup>60</sup> Nichtsdestotrotz sind im Laufe der Zeit wesentliche Veränderungen im

---

<sup>58</sup> Hierzu siehe z.B. Plantenga/Tijdens 1995.

<sup>59</sup> Einige Mängel, die der Nationale Arbeitsrat bei seinem Versuch einer Evaluation des Positive Aktionen Programms anführt sind: der „fragmentarische Charakter“ der von seiten des Ministeriums zur Verfügung gestellten Informationen (S. 8), fehlende Informationen zum Inhalt der von der *Arbeitsgruppe Positive Aktionen* begleiteten Projekte (S. 12), fehlende Kosten-Nutzen-Analyse der Aktionen, fehlende Resultatenanalyse, keine Anhaltspunkte für eine Einschätzung des Beitrags der *Arbeitsgruppe Positive Aktionen* zu geführten Aktionen (S. 16).

<sup>60</sup> Das Ministerium scheint generell keine Angaben zur tatsächlichen Umsetzung des Programms - also z.B. genaue Angaben über die Anzahl und Größe der Betriebe, die Anzahl und die Position der betroffenen Frauen, die konkreten Maßnahmen, die in Positive Aktionen Plänen vereinbart wurden, das Resultat betriebsinterner Evaluationen, etc.- zu machen oder machen zu können (vgl. auch Elskens 1998). Laut Rechenschaftsbericht 1995-1996 sollte vom Ministerium eine Evaluation zum Ergebnis der Positiven Aktionen in Auftrag gegeben werden (s. Cel Positieve Acties 1996(?)), die jedoch der *Arbeitsgruppe Positive Aktionen* erstaunlicherweise nicht bekannt ist. Auch der Versuch einer Evaluation des Nationalen Arbeitsrates (Nationale Arbeidsraad 1992) wird auf konkrete Nachfragen zu eventuell existierenden Evaluationen nicht von den Mitarbeiterinnen des Ministeriums angegeben. Es wird behauptet, dass es keine Evaluationen gäbe. Es ist nicht nachvollziehbar, ob die Evaluationen unter Verschluss gehalten werden sollen oder eventuell gar nicht abgeschlossen wurden. Nach Angaben einer Mitarbeiterin der *Arbeitsgruppe Positive Aktionen* wurde für 1999 eine (weitere ?) Untersuchung in Auftrag gegeben. Die Wissenschaftler/innen der zuständigen Universität haben ihrer Aussage nach jedoch die Akten zu den durchgeführten Aktionen in den einzelnen Betrieben und Sektoren nicht angefordert. Folglich scheint es sich auch hier nicht um eine Outcome- oder gar Impact- Evaluation handeln zu können.

Zusammenhang mit der staatlichen Initiative im Bereich der Positiven Aktionen fest zu stellen. Diese betreffen sowohl die inhaltliche Ausrichtung der *Arbeitsgruppe Positive Aktion*, als auch die organisatorische Struktur der beiden ministeriellen Einheiten für Positive Aktionen in der öffentlichen und der privaten Wirtschaft. Die Veränderungen scheinen durch eine unauffällige Form der Evaluation, die als Lernprozess begriffen werden kann (*policy learning*), induziert zu sein. Auf diese Veränderungen und ihre möglichen Ursachen wird im Folgenden eingegangen.

### **3.3.6. Exkurs zu Veränderungen des Positive-Aktionen-Programms**

Um Veränderungen zu erklären, die ein sehr unverbindliches Programm betreffen und sich auf der Ebene einer hierarchisch niedrig angesiedelten Ministeriumseinheit vollziehen, ist es wenig plausibel, Reaktionen auf Machtkonflikte oder gesellschaftlichen Druck als Ursache anzunehmen. Das *Positive-Aktionen-Programm* ist zudem ein Programm, das entsprechend den belgischen Politikmechanismen im Einvernehmen der Beteiligten zustande kam und bei dem auf Grund der fehlenden Finanzausstattung auch keine haushaltspolitische Diskussionen stattfand. Konflikthafte Auseinandersetzungen waren ab der Implementation nicht mehr zu erwarten. Im Falle des *Positiven-Aktionen-Programms* erscheint es daher plausibel anzunehmen, dass Unzufriedenheit („dissatisfaction“) mit dem Status Quo (vgl. Rose 1991, S. 10f), also die Diskrepanz zwischen erwünschten Zielen eines Programms und dessen tatsächlichen Leistungen die politisch Verantwortlichen und die Mitarbeiterinnen der *Arbeitsgruppe Positive Aktionen* dazu veranlasste, Veränderungen vorzunehmen.

*Policy-Learning Ansätze* bieten eine Erklärung für Entwicklungen und Veränderungen in der Politik.<sup>61</sup> Sie beschäftigen sich mit den Ursachen für Veränderungen in der Politik (*policy change*) ,wobei organisatorische Strukturen, Programminhalte, Politikinstrumente und auch Problempereptionen der jeweilige Untersuchungsgegenstand sein können. Zugrunde liegt die Annahme, dass Veränderungen (*policy change*) durch einen Lernprozess (*policy learning*) ausgelöst werden. (vgl. u.a. Bennett/Howlett 1992; Hall 1993; Rose 1991; Sabatier 1988). Dieser Prozess des Abgleichs der erwünschten Ziele mit den tatsächlichen Leistungen, der zur Bereitschaft und Durchführung von Veränderungen führt, kann als Lernen gesehen werden, bei dem unsystematisch über Erwartungen und Erfahrungen

reflektiert wird. Dieses Lernen entspricht gleichzeitig der Definition von Evaluation als „a method of assessing policy effectiveness (...) without a detailed causal analysis“ (Radaelli 1995, S.163).

Eine Untersuchung der Veränderungen des *Positive-Aktionen-Programms* mit Hilfe von *Policy-Learning Ansätzen* weist auf verschiedene Formen des Lernens innerhalb des Arbeitsministeriums und der *Arbeitsgruppe Positive Aktion* hin. Ausgehend von der Einteilung von Bennett und Howlett (Bennett/Howlett 1992), die das Ergebnis einer synoptischen Analyse fünf verschiedener *Policy-Learning* Ansätze ist, werden drei Typen des Lernens unterschieden, die sich in Bezug auf Subjekt, Objekt und Effekt des Lernens unterscheiden. Der Typus des *Governmental Learning* benennt den Prozess der organisatorischen Veränderung innerhalb der Bürokratie, der durch ein Lernen von Staatsbeamten in Gang gebracht wird (vgl. ebd. S. 289 u. S. 285). Beim *Lesson-Drawing* werden die Mittel der Politik, also die Maßnahmen zur Umsetzung eines Programms, (*instruments*) durch ein Politiknetzwerk von Akteuren mit Einfluss auf den Politikprozess (*policy networks*) verändert (ebd. S. 289 u. S. 279).<sup>62</sup> Das *Social Learning* verändert die normativen Grundlagen von Akteuren, die auf Grund von geteiltem Wissen bzw. Kenntnissen eine Gemeinschaft (*policy community*)<sup>63</sup> bilden und hat einen Paradigmawechsel in der Politik zur Folge (ebd. S. 289, 280 u. 282). Anhand dieser Typen werden die Veränderungen in Bezug auf das *Positive-Aktionen-Programms* systematisiert.

In den frühen 90er Jahren wurde das *Positive-Aktionen-Programm* für die Privatwirtschaft durch weitere Maßnahmen unterstützt bzw. ergänzt. Die *Arbeitsgruppe Positive Aktion* nahm ab dem Jahre 1993 weitere Aktivitäten auf, die ihre ursprüngliche Aufgabe, die Privatwirtschaft auf Sektoren- und Betriebsebene bei der Durchführung Positiver Aktionen zu begleiten, erweiterten. Diese neuen Aktivitäten waren schon teilweise im Tätigkeitsbericht 1991-92 geplant worden. Hierzu gehörten das Errichten von Netzwerken, die Fortbildung von Gewerkschaftsaktivisten und die Zusammenarbeit auf

---

<sup>61</sup> *Policy-Learning Theorien* werden in der Literatur oft als Gegensatz oder Alternative zu machttheoretischen Ansätzen (*conflict-based theories*) dargestellt (vgl. jeweils die Einleitung bei Bennett/Howlett 1992, Hall 1993, Radaelli 1995, der eine Zusammenführung der Ansätze versucht), da sie nicht exogene Machtfaktoren für Veränderung, sondern die Bedeutung der in den verändernden Akteuren ablaufenden Prozesse der Informationsverarbeitung, des Lernens und Evaluierens betonen und damit Information, Wissen, Problemprezeption und Überzeugungen als entscheidende Faktoren für Veränderung aufnehmen (vgl. Sabatier 1991, S. 148).

<sup>62</sup> Ein Politiknetzwerk entsteht durch „interactions among various departments and branches of the government and between the government and other organizations in society“ (Rhodes 1984, zit. in Howlett/Ramesh 1995, S. 127. Diese Definition entspricht der von Hecllo bei Windhoff-Héritier 1987, S. 45).

<sup>63</sup> Eine *policy community* bildet sich aus persönlichen Beziehungen verschiedener Akteur/innen eines Politiknetzwerkes, die durch gegenseitiges Vertrauen (s. Kenis/Schneider 1991, S. 29 ) und einen gemeinsamen Standpunkt („common policy focus“, Howlett/Ramesh 1995, S. 128) geprägt ist.

europäischer Ebene. Auf organisatorischer Ebene kam es in jüngster Zeit zu Veränderungen. Ab 1993 wurden „Chancengleichheits-Netzwerke“ (Netwerken Gelijke Kansen) aufgebaut, um den Positiven Aktionen „einen neuen Impuls“ zu geben (Cel Positieve Acties 1998, S. 16). Diese Netzwerke sollten Betriebe, die Positive Aktionen durchführten, vernetzen und damit den Arbeitsdruck der *Arbeitsgruppe Positive Aktion* des Ministeriums mindern (ebd.). Auch auf europäischem Niveau kam es zu einer Vernetzung der Positiven Aktionen Experten im Rahmen des vierten Aktionsprogramms der Europäischen Kommission in Form der „Koordinationsgruppe Positive Aktionen“. Diese Gruppe organisierte 1994 ein Seminar in Italien zu „Chancengleichheit und Qualität: neue Richtungen für Frauen und Organisationen“, an der auch Belgische Expert/innen beteiligt waren. Eine weitere Strategie um Positive Aktionen zu fördern, war die Fortbildung von Gewerkschaftsaktivist/innen. Hierzu beauftragte die *Arbeitsgruppe Positive Aktion* ein externes Büro. Gemeinsam sollten die Schwierigkeiten, einen Positive-Aktionen-Plan aufzustellen, analysiert werden. Die *Arbeitsgruppe Positive Aktion* beteiligte sich des Weiteren an dem europäischen NOW (New Opportunités for Women)-Projekt „Putting E into Quality“. Dieses Projekt ist ein Qualitätsmanagement, bei dem Chancengleichheit als zentrales Qualitätsmerkmal zählt. Anhand von bestimmten Kriterien werden Betriebe auf ihre Qualität hin beurteilt und die erfolgreichsten mit dem Equality Award ausgezeichnet.<sup>64</sup> Die *Arbeitsgruppe Positive Aktion* entwickelte hieraus ein neues Konzept der Beratung („direct consulting“). Auf Anfrage bot die Arbeitsgruppe den Betrieben nun abgestimmte Beratungen zu Themen der Chancengleichheit und zu Positiven Aktionen und Qualitätsmanagement. Dies sollte eine praktikablere Alternative zu den Positiven-Aktionen-Plänen sein.<sup>65</sup> Mit dieser Entwicklung änderte sich die Auswahl der Maßnahmen (*instruments*) zur Verbesserung der Position von Frauen in der Privatwirtschaft.

In jüngsten Selbstdarstellungen (Activiteitenrapport Cel Positieve Acties 1996-1997) kommt neben der Verbreiterung des Tätigkeitsfeldes eine veränderte Auffassung zum Problemgegenstand zum Ausdruck: das Aufgabenfeld wird nicht mehr spezifisch als *Positive Aktionen* sondern allgemein als *Chancengleichheit* benannt. Als Aufgaben werden dann unter anderem „geschlechtsneutrale Berufsbezeichnungen, flexible Arbeitssysteme, Qualität der Arbeit, Veränderung der Organisationskultur sowie Kombination von

---

<sup>64</sup> Eine vergleichbare Initiative, die in Deutschland von dem Treffen des europäischen Netzwerkes für Positive Aktionen in Italien angeregt wurde (s.o.), ist das „E-Quality-Prädikat“ des TOTAL E-QUALITY Deutschland e.V. (s. TOTAL E-QUALITY Deutschland e.V. 1998.)

<sup>65</sup> „Organisationen, die zu Chancengleichheit einen Beitrag leisten wollen, aber einen Positive-Aktionen-Plan zu ehrgeizig finden, können bei der *Arbeitsgruppe Positive Aktion* maßgeschneidertes Consulting erhalten.“ (Cel Positieve Acties 1998, S. 24).

beruflichem und privatem Leben“ aufgeführt (s. Cel Positieve Acties 1998, S. 4). Es wird eine Abkehr von der Strategie des Positive-Aktionen-Ansatzes deutlich. Ab Mitte der 90er Jahre flexibilisierte die *Arbeitsgruppe Positive Aktion* ihre Strategie und integrierte neue Ansätze wie das Diversitäts-Management (*diversity management*)<sup>66</sup> und Qualitätsmanagement in ihre Arbeit. Dies spiegelt einerseits die Diskussionen um Differenz<sup>67</sup> in den 80er Jahren innerhalb der Frauenbewegung wider, bei der die Einheitlichkeit der sozialen Gruppe „Frau“ in Frage gestellt und die Möglichkeit der Formulierung homogener „Fraueninteressen“ bezweifelt wurden.<sup>68</sup> Andererseits wurde das Konzept der Qualitätssicherung, das in die Wirtschaft zunehmend Verbreitung fand (s. Witte/Craeybeckx u.a. 1997, S. 336), als strategischer Ansatzpunkt aufgegriffen.

Auf organisatorischer Ebene kam es Ende der 90er Jahre zu gewichtigen Veränderungen. Im April 1999 wurde die *Arbeitsgruppe Positive Aktion* mit der Arbeitsgruppe Chancengleichheit (Cel Gelijke Kansen) zusammengeführt, die Teil des politischen Stabes (Kabinetts) der Ministerin war und zu Positiven Aktionen in der öffentlichen Wirtschaft arbeitete. Als „Cel Tewerkstelling en Ondernemingen“ (Arbeitsgruppe Beschäftigung und Unternehmen) sind beide nun dem Generalsekretariat der *Abteilung Chancengleichheit* (Dienst Gelijke Kansen) unterstellt.<sup>69</sup> Positive Maßnahmen im privaten und im öffentlichen Sektor sind nun nicht mehr asymmetrisch in der Ministeriumshierarchisch verteilt (*Arbeitsgruppe Positive Aktion* der *Unterabteilung Soziale Vermittlung* und Arbeitsgruppe Chancengleichheit des Kabinetts der Ministerin) und auch nicht mehr inhaltlich (administrative Verwaltungseinheit und Einheit des politischen Stabes) getrennt. Positive Aktionen - sowohl in privaten als auch im öffentlichen Wirtschaftssektor - werden nun auf höchster hierarchischer Stelle des Ministeriums auf der administrativen Ebene bearbeitet.

Die Veränderungen der Mittelwahl, der Strategie und der Organisationsstruktur können als ein Lernprozess konzeptionalisiert werden, bei dem die Diskrepanz zwischen den Erwartungen an das Programm und den tatsächlichen Leistungen festgestellt und mögliche

---

<sup>66</sup> „*Diversity management*“ ist ein neuer Ansatz aus den Vereinigten Staaten, um diskriminierungsfreie Bedingungen für die Entfaltung aller Mitarbeiter/innen in Arbeitsorganisationen zu schaffen (vgl. Krell 1999). Ein Studientag der *Arbeitsgruppe Positive Aktion* im Mai 1996 trug den Titel „Management der Unterschiede“ (Management van verschillen) und befasste sich mit konkreten Erfahrungen von Unternehmen mit Diversity-Management. Betont wurde, dass hierbei im Gegensatz zu den Positiven Aktionen, die auf dem „Schmelztiegel-Modell“ aufbauen, das „Salatschüssel-Modell“ angewandt wird, wo eine Integration nicht durch Assimilation, sondern die Integration von „Andersartigkeit“ durch Veränderungen der gegebenen Strukturen und dominanten Wertschätzung erreicht wird. Diese Strategie bezieht sich auf alle „Anderen“ (sprich Minderheiten und Frauen). (s. Cel Positieve Acties (?) 1996, vgl. auch Elskens 1998).

<sup>67</sup> In den akademischen Auseinandersetzungen wurde diese Diskussion als Streit um das Verhältnis von Postmoderne und Feminismus geführt. (Vgl. Benhabib/Butler u.a. 1995).

<sup>68</sup> Zu dieser Auseinandersetzung in Bezug auf politische Interessen siehe z. B. Jonasdottir 1988.

Problemursachen identifiziert wurden, denen dann durch Veränderungen Rechnung getragen wurde. Dies entspricht einer internen, von außen nicht ersichtlichen Evaluation. Die Diskrepanzen deuten sich hinsichtlich verschiedener Punkte an, die für eine differenziertere Darstellung einer eigenständigen Untersuchung bedürften. An dieser Stelle werden Anhaltspunkte anhand der Rechenschaftsberichte (Cel Positieve Acties 1998; Cel Positieve Acties 1996(?); Cellule Actions Positives 1993), Studentag-Dokumentationen (Cel Positive Acties (?) 1996) sowie persönlicher Mitteilungen zusammengetragen. Folgende Probleme wurden als Ursache für ein Lernen mit der Konsequenz der Veränderung identifiziert:

- die vorgesehene Unterstützung und Begleitung der Sektoren und Betriebe war auf Grund des zu hohen Arbeitsdrucks für die *Arbeitsgruppe Positive Aktion* nicht gewährleistet;
- bei der Durchführung Positiver Aktionen auf Betriebsniveau kam es zu Schwierigkeiten, unter anderem auf Grund mangelnder Fertigkeiten der betrieblichen Verantwortlichen für Positive Aktionen bei Schwierigkeiten während der Einführung Positiver Aktionen;
- es mangelte in der Privatwirtschaft an Sachverstand durch Austausch von Erfahrungen;
- es fehlte ein strategischer Ansatzpunkt, der die Integration von Positiven Aktionen in die Unternehmenskultur erlaubt hätte.

In Bezug auf die organisatorischen Veränderungen ist zu vermuten, dass die Trennung der Zuständigkeiten für Positive Aktionen (in eine Zuständigkeit für die öffentliche und eine für die private Wirtschaft) als auch die asymmetrische Ansiedlung der jeweils verantwortlichen Einheiten (administrativ, politisch) zu Ineffizienzen geführt haben, die nicht länger tragbar waren. Es ist nahe liegend, dass besonders die Aufgabe der Sensibilisierung der Adressaten (Tarifpartner in der Privatwirtschaft, „Dienstherren“ in der öffentlichen Wirtschaft) doppelt verrichtet wurde- einmal durch die *Arbeitsgruppe Positive Aktion* und ein anderes Mal durch das Kabinett. Durch solche Überschneidungen und Reibungsverluste beim Informationsaustausch zwischen den beiden Arbeitsgruppen (zur Rivalität zwischen der Administration und den Ministerkabinetten, s. S. 20) sind Ineffizienzen unvermeidlich. In Bezug auf den Strategiewechsel von spezifischer Frauenförderpolitik hin zu dem Diversity-Ansatz gibt es Hinweise auf negative Effekte der Positiven Aktionen. In diesem Ansatz ist der Assimilationsdruck für Frauen an ein

---

<sup>69</sup> Informationen zur Neustrukturierung: persönliche Mitteilungen von Frau Rijmenams, Mitarbeiterin der *Arbeitsgruppe Positive Aktionen*.

männliches Modell hoch (vgl. Elskens 1998, S. 22) und die Gefahr der Stereotypisierung von Frauen groß (vgl. Vervoort 1996). Des Weiteren scheint die beabsichtigte Mentalitätsveränderung in Bezug auf Frauen in der Wirtschaft mit dieser Strategie nicht erreicht worden zu sein.

Die erfolgten Veränderungen fanden auf verschiedenen Ebenen statt, die durch die drei Arten des Lernens (*learning types*, Bennett/Howlett 1992, S. 289) erfasst werden. Die organisatorische Umstrukturierung, die auf die Verbesserung der Struktur der Organisation und ihren Einfluss auf die Effektivität der Prozesse gerichtet ist, lässt auf ein Lernen der Beamten mit Entscheidungsbefugnis über die Struktur des Ministeriums und über die Position der jeweiligen Arbeitsgruppen schließen. Dies gehört zu dem Typus des *Gouvernement Learning*. Die Ausweitung der Mittel, mit denen die Verbesserung der Position der Arbeitnehmerinnen unterstützt werden sollte und die gleichzeitig die Bedeutung des *Positive-Aktionen-Programms* verringerte, verweisen auf ein Lernen innerhalb des Politiknetzwerkes (*policy network*). Diese Form der Veränderung, die sich auf die Mittelwahl des Programms bezieht, gehört zum Typus des *Lesson Drawing*. Die Veränderung der Strategie der Positiven Aktionen hin zum *Diversity Management* ist dem Typus des *Paradigm Shift* zuzurechnen, bei dem die Diskussionen innerhalb der Frauenbewegung und neue Managementtheorien die strategischen Grundsätze des *Positive-Aktionen-Programms* in Frage gestellt haben. Im Lichte dieser neuen Ansätze wurden die Unzufriedenheiten mit der Durchführung der Positiven Aktionen interpretiert, was zu einer grundlegenden Veränderung des Ansatzes führte.

Auch ohne eine eingehendere Untersuchung der hinter den Veränderungen liegenden Lernprozesse wird deutlich, dass Evaluationen im Sinne eines unsystematischen Vergleichs zwischen erwarteten (aber nicht formulierten) Zielen und beobachteten Leistungen des Programms bzw. einer unsystematischen Auswertung der gesammelten Erfahrungen bei der Umsetzung stattgefunden haben. Diese Evaluationen fanden an verschiedenen Stellen des Arbeitsministeriums in Bezug auf unterschiedliche Problemebenen (Organisationsstruktur, Mittelwahl, paradigmatischer Ansatz) statt und waren teilweise von Anregungen aus einem breiten Spektrum von Akteuren (Frauenbewegung, Managementtheorien) beeinflusst. Die grundlegenden Veränderungen weisen auf ein Lernen der verschiedensten beteiligten Akteure hin. Es ist von einer unsystematischen und informellen aber sehr umfassenden und vielschichtigen Evaluation auszugehen.

### **3.3.7. Zusammenfassung zur Entwicklung der staatlichen Initiative**

Die *Kommission Frauenarbeit* nahm ab Mitte der 70er Jahre als Beratungsorgan des Arbeitsministeriums die Initiative zur Frauenförderung in der Privatwirtschaft. Als im Jahre 1985 das Staatssekretariat für Gesellschaftliche Emanzipation eingerichtet wurde, konnten die Vorschläge der Kommission politisch umgesetzt und ein Kooperationsprogramm für die staatliche Unterstützung der Privatwirtschaft bei der Durchführung Positiver Aktionen erarbeitet werden. Dieses war das *Positive-Aktionen-Programm*. Das *Positive-Aktionen-Programm* war als Zusammenarbeit zwischen dem Staatssekretariat bzw. später dem Arbeitsministerium konzipiert, bei dem der Privatwirtschaft für die Einführung von Positiven Aktionen eine Expertin/ ein Experte zur Verfügung gestellt werden sollte. Diese/r begleitete und beriet die Betriebe bzw. die Tarifpartner der Sektoren, bei den einzelnen Stufen der Positiven Aktionen, die nach Vorstellungen der staatlichen Stellen nach dem Fünf-Schritte-Plan erfolgen sollten. Im Jahre 1987 erfolgte der *Königliche Beschluss* zur Frauenförderung in der Privatwirtschaft. Ein Jahr später wurde der Beschluss zur Bildung der *Arbeitsgruppe Positive Aktion* im Arbeitsministeriums von den Tarifpartnern gefasst, die die Begleitung der Betriebe und Sektoren bei der Durchführung Positiver Aktionen übernehmen sollte. Die Arbeitsgruppe griff hierfür auf Vorarbeiten des Staatssekretariats und später der *Abteilung Chancengleichheit* zurück und dehnte bald ihre Aktivitäten über die Beratung und Hilfestellung für die Privatwirtschaft bei der Erstellung von Positive-Aktionen-Plänen hinaus aus. Dadurch verlor das *Positive-Aktionen-Programm* als zentrale Aufgabe an Bedeutung und wurde durch andere Aufgaben wie Fortbildung, Netzwerkarbeit und punktuelle Unterstützung der Betriebe und Sektoren in Fragen der Chancengleichheit (*direct consulting*) ergänzt. Für die Entwicklung der staatlichen Initiative zur Frauenförderung in der Privatwirtschaft hin zum Kooperationsprogramm einer Regierungsinstitution (erst das Staatssekretariat für Gesellschaftliche Emanzipation, dann das Arbeitsministerium) war von entscheidender Bedeutung, dass die CVP-Politikerin Smet durchgängig die höchste Position des jeweiligen Organs innehatte. Durch diese personelle Kontinuität war die stetige Entwicklung der staatlichen Initiative zur Frauenförderung zum *Positive-Aktionen-Programm* möglich.

### **3.4. Das Programmprofil: die wesentlichen Aspekte des Programms und deren Ausgestaltung**

Für die Untersuchung politischer Programme (*policy*) müssen als Erstes die wesentlichen Aspekte des Programms ausgewählt und diese eingehend beschrieben und analysiert werden.

Um im zweiten Schritt zu einer Beurteilung des Programms zu kommen, sind verschiedene Vorgehensweisen möglich. An dieser Stelle soll ein Vergleich der gewählten Ausgestaltung der wesentlichen Aspekte mit alternativen Möglichkeiten erfolgen, die nach bestimmten Kriterien in eine Reihenfolge gebracht werden. In einer Untersuchung von Feick und Jann (Feick/Jann 1989), die methodische Probleme der vergleichenden Politikfeldforschung in den Vordergrund stellte und die verschiedene Untersuchungsansätze zu Politikprozessen zusammenführte, findet sich ein Analysekonzept, das als Synthese verschiedener Untersuchungen die relevanten Aspekte für die Untersuchung politischer Programme umfasst. Die dort entwickelten Kriterien für die Beschreibung verschiedener Dimensionen des Programm Inhaltes (*policy characteristics*) ergeben das Programmprofil (*policy profile*, s. Feick/Jann 1989, S. 22ff). Anhand dieses Konzepts wird das belgische Programm untersucht. Von zentralem Interesse sind der Inhalt des Programms, der unter anderem das Problem benennt, die Konzeption des Programms, das den Lösungsweg beinhaltet, und die in der Konzeption vorgesehene Interaktion der staatlichen Stellen mit anderen Akteuren. Hierbei werden die als Ansprechpartner ausgewählten Akteure benannt und das Verhältnis zwischen diesen und den staatlichen Akteuren geregelt. Durch eine Gegenüberstellung der konkreten Ausgestaltung der jeweiligen Aspekte des *Positive-Aktionen-Programms* mit möglichen Alternativen wird der Programminhalt kontrastiert und seine Bedeutung erfasst.

Ein Programmprofil (*policy profile*) setzt sich aus verschiedenen Aspekten oder „Charaktereigenschaften“ (*policy characteristics*) des politischen Programms zusammen. Diese Charaktereigenschaften sind analytische Kriterien, nach denen der Programminhalt (*policy content*) geordnet und bewertet wird. Die fünf Aspekte, die von Feick und Jann als zentral für die Analyse von Programmen identifiziert wurden, sind Formalisierung (*formalization*), Integration (*integration*), Kontinuität (*continuity*), Programmierung (*programming*), Intensität (*intensity*). Das Merkmal Kontinuität bezieht sich auf Abweichungen des zu untersuchenden Programms von vorhergehenden Programmen bzw. der Übereinstimmung mit diesen. In Belgien wurde Frauenpolitik erst mit der Einrichtung des Staatssekretariats 1985 institutionalisiert, und das *Positive-Aktionen-Programm* bildete von Anfang an den Schwerpunkt dessen Arbeitsmarktpolitik. Folglich stehen andere Programme zu einem Vergleich nicht zur Verfügung, weshalb die Charakteristik Kontinuität nicht sinnvoll betrachtet werden kann. Das *Positive-Aktionen-Programm* wird auf die vier übrigen Charakteristiken *Integration*, *Formalisierung*, *Programmierung* und *Intensität* untersucht. Die *Integration* bezieht sich auf die Einbettung eines einzelnen Programms in ein Politikfeld. Unter *Formalisierung* ist der Grad der rechtlichen Kodifizierung des Programms

zu verstehen. Die *Programmierung* beschreibt die Genauigkeit, mit der die legalen Vorgaben die Umsetzung regeln, also den Diskretionsspielraum der implementierenden Akteure. Die *Intensität* beschreibt den „Grad der Interventionsintensität gegenüber der Zielgruppe im Vergleich zu dem Verhalten, das ohne das Programm erwartet werden würde“ (Übers. aus dem Englischen M.K.) (s. Feick/Jann 1989, S. 23). Das Merkmal der Integration bezieht sich auf die Einbettung in eine globalere Strategie und nicht auf die Ausgestaltung des Programminhaltes, wie die anderen drei Merkmale. Es bietet sich also an, dieses getrennt voneinander zu betrachten, während Formalisierung, Programmierung und Intensität in dieser Reihenfolge voneinander bedingt sind und aufeinander bezogen werden.<sup>70</sup>

### **3.4.1. Integration**

Die Integration beschreibt die Einbettung des Programms in einen breiteren Kontext von Maßnahmen und politischen Programmen.

Bei der Integration eines frauenpolitischen Programms muss berücksichtigt werden, dass Frauenpolitik eine „cross-sectorale“ Politik (vgl. Stetson/Mazur 1995, S. 275 Fußnote 1) ist, die potenziell auf jedem Gebiet der Gesellschaft eine Relevanz haben kann, da die Gesellschaft durchgängig geschlechtlich strukturiert ist.<sup>71</sup> Die Integration des belgischen *Positive-Aktionen-Programms* kann auf zwei Ebenen erfolgen: einmal innerhalb einer *intersektoralen* Politik, die thematisch orientiert ist und einen bestimmten Aspekt in verschiedene Politikfelder einbringen will (z.B. sexuelle Gewalt, was öffentliche Sicherheit, Arbeitsmarkt und den Privatbereich betrifft) und ein andermal *intrasektoral*, als Politik, die sich auf Probleme eines Politikfeldes konzentriert (wie beispielsweise Frauenarbeitslosigkeit, was die Arbeitsmarktpolitik betrifft). Die Staatssekretärin für Gesellschaftliche Emanzipation führte im Wesentlichen eine *intersektorale* Politik, bei der sie jeweils eine Vielzahl von politischen Zuständigkeiten berührte, auf die sie Rücksicht nehmen musste. Auf Gebieten, deren Zuständigkeit anderen Ministerien oblag, war sie lediglich beratungsbefugt. Für die Beschreibung und Bewertung des Merkmals Integration ist folglich zwischen der Integration des *Positive-Aktionen-Programms* in die Politik des Staatssekretariats für Gesellschaftliche Emanzipation als *intersektorale* Politik und in die Politik des Ministeriums für Arbeit und Beschäftigung als *intrasektorale* Politik zu unterscheiden.

---

<sup>70</sup> Dies gilt auch für die schematische Übersicht des Programmprofils (S. 82).

<sup>71</sup> Geschlecht ist hierbei eine von vielen verschiedenen Differenzierungen, nach denen Personen die Umwelt wahrnehmen und strukturieren.

Die Politik des Staatssekretariats hatte ihren Schwerpunkt auf den Themen Frauen und Arbeitsmarkt, Gewalt gegen Frauen und Repräsentation von Frauen. Die Bekämpfung von Diskriminierungen und Segregation in verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen waren die zentralen Ansatzpunkte der Politik des Staatssekretariats. Das *Positive-Aktionen-Programm* war das zentrale Programm für Frauenpolitik auf dem Arbeitsmarkt, was von Initiativen auf anderen Politikfelder flankiert wurde. Diese Initiativen waren unabhängig von dem Programm der Positiven Aktionen, auch wenn sie teilweise ebenfalls zur Verbesserung der Position von Frauen auf dem Arbeitsmarkt beitragen sollten und im Rahmen des *Positive-Aktionen-Programms* aufgegriffen werden konnten. So wurde beispielsweise das Thema sexuelle Gewalt auch in seiner Bedeutung für den Arbeitsmarkt betrachtet, indem eine Kampagnen zu unerwünschtem sexuellen Verhalten am Arbeitsplatz Mitte der 80er Jahre unter dem Motto „Sex-collega? Ex-collega!“ lanciert wurde. Ein weiteres Programm hatte die Diversifizierung der Berufs- und Studienfachwahl von Mädchen zum Ziel, um deren Berufschancen zu erhöhen, da die höhere Arbeitslosigkeit unter Frauen unter anderem auch in der eingeschränkten Berufswahl von jungen Frauen begründet liegt. Hier wurde eine Sensibilisierungskampagne mit Mitteln der Öffentlichkeitsarbeit geführt.<sup>72</sup> In Bezug auf die vertikale Segregation wurde ein Programm zur „Klassifikation von Funktionen“ (*funktieclassificatie*) aufgelegt, dass indirekte Lohndiskriminierung von Frauen durch geschlechterstereotype Bewertung arbeitsrelevanter Fähigkeiten und Fertigkeiten beseitigen sollte.

Die Integration des *Positive-Aktionen-Programms* innerhalb der Politik des Staatssekretariats kann durch die Reihe von Initiativen mit gleicher Zielsetzung (Verbesserung der Position von Frauen auf dem Arbeitsmarkt) als hoch eingestuft werden. Das Programm war eines von verschiedenen Mitteln der globalen frauenpolitischen Strategie des Staatssekretariats.

Die Integration in die Politik des Arbeitsministeriums steht im Zusammenhang mit der Entwicklung der Befugnisse für Positive Aktionen. Durch die Einrichtung der *Arbeitsgruppe Positive Aktion* am unteren Ende der Hierarchie (ab 1990 im Einsatz) wurde die administrative Möglichkeit geschaffen, das Thema aufzunehmen und zu bearbeiten. Hierbei handelte es sich um eine neue, hinzugefügte Dienstleistung des Ministeriums für die Privatwirtschaft, also nicht um eine Einbettung des Programms in die allgemeine Zielsetzung der Politik des Arbeitsministeriums. Im Rahmen ihrer administrativen Befugnisse als Teil der *Unterabteilung Soziale Vermittlung* der Abteilung Kollektive

---

<sup>72</sup> Der Slogan lautete „Dich für später entscheiden, tust Du jetzt“ (kiezen voor later doe je nu).

Arbeitsbeziehungen arbeitete die *Arbeitsgruppe Positive Aktion* an der Einbettung des Programms der Staatssekretärin in die Tarifverträge der Tarifpartner. Die Trennung von Frauen- und Arbeitsmarktpolitik löste sich im März 1992 auf, als die Staatssekretärin Smet Arbeitsministerin wurde und die Frauenpolitik dem Arbeitsministerium übertragen wurde. Im Manteltarifvertrag vom 2. Dezember 1992 wurde festgelegt, dass Betriebe, die sich in Schwierigkeiten oder Umstrukturierung befanden, von der Verpflichtung des Ersetzens von Frührentnern durch Neueinstellungen<sup>73</sup> ausgenommen werden konnten, sofern sie einen Positiven-Aktionen-Plan in den Umstrukturierungsplänen integrierten (s. *Cel Positieve Acties* 1998, S.13).<sup>74</sup> Dadurch wurde mit Mitteln der Arbeitsmarktpolitik ein Anreiz für die Einführung Positiver Aktionen geschaffen und die Gruppe potenzieller Interessenten vergrößert. Die Positiven Aktionen wurden somit in die allgemeine Arbeitsmarktpolitik integriert.

Durch die Einrichtung der *Arbeitsgruppe Positive Aktion* kann zwar von einer formalen Zuordnung des *Positive-Aktionen-Programms* zum Arbeitsministerium ausgegangen werden, aber erst 1992 wurde das Programm auch in die allgemeine Arbeitsmarktpolitik eingebettet. Ab diesem Zeitpunkt kann von einer hohen Integration ausgegangen werden.

Um die Einschätzung der Integration auf frauenpolitischer und arbeitsmarktpolitischer Ebene zusammenzufassen, muss eine zeitliche Einteilung vorgenommen werden, die die drei Stufen der Entwicklung und die beiden Politikfelder erfasst. Die sehr hohe Einbindung der Strategie der Positiven Aktionen in die *intersektorale* Politik seit der Einrichtung des Staatssekretariats (1985) und die fehlende Beteiligung des Arbeitsministeriums führten zu einem mittleren Grad der Integration des *Positive-Aktionen-Programms*. Durch die Hinzufügung der *Arbeitsgruppe Positive Aktion* (1990) wurde das *Positive-Aktionen-Programm* lediglich formal eingebunden, was die Integration nur geringfügig erhöht. Durch die Benennung der Staatssekretärin für Gesellschaftliche Emanzipation als Arbeitsministerin ist ab 1992 von einer sehr hohen Integration auszugehen, da die *intersektorale* Frauenpolitik durch eine *intrasektorale*, also eine frauenpolitisch orientierte Arbeitsmarktpolitik erweitert wurde. Das *Positive-Aktionen-Programm* wurde von anderen Maßnahmen flankiert und in die Arbeitsmarktpolitik integriert.

---

<sup>73</sup> Bei dieser Regelung handelt es sich um die „Brückenspensionen“ (*brugpensioen*), die 1973 als Maßnahme gegen die hohe Arbeitslosigkeit eingeführt wurden: Frührentner erhielten demnach neben der Arbeitslosenunterstützung die Hälfte der Differenz zwischen altem Lohn und Arbeitslosenunterstützung von ihrem früheren Arbeitgeber. Im Jahre 1982 erhielten Frührentner ihre volle Pension, jedoch wurden die Arbeitgeber dazu verpflichtet, jeden Frührentner durch einen Bezieher von Arbeitslosenunterstützung zu ersetzen. (vgl. Vandeputte 1987, S. 152 u. 182; vgl. auch Tilsley 1997, S. 13).

<sup>74</sup> Die Anforderungen an diese Positive-Aktionen-Pläne sollten den Empfehlungen der *Arbeitsgruppe Positive Aktion* (s. *Cellule Actions Positives* 1993, S.10) entsprechen.

Hinsichtlich des Verhältnisses der Positiven Aktionen in der Privatwirtschaft zu den Positiven Aktionen in der öffentlichen Wirtschaft sei angemerkt, dass sich beide ab der Selektionsphase unterschiedlich entwickelten. Auch wenn dies für die Einschätzung der Integration des *Positive-Aktionen-Programms* keine Bedeutung hat, ist es dennoch für die weitere Betrachtung des Programms von Bedeutung. Positive Aktionen in der Staatswirtschaft wurden drei Jahre später als für die Privatwirtschaft formalisiert (*Königlicher Beschluss* von 1990), obwohl der staatliche Sektor das Vorbild für die Privatwirtschaft abgeben sollte. Innerhalb der Hierarchie des Arbeitsministeriums waren Positive Aktion in den Bereich Privatwirtschaft (mit eigenem *Positive-Aktionen-Programm*) und in den Bereich öffentlicher Sektor aufgespalten. Die Verantwortlichkeit für die Positiven Aktionen in der öffentlichen Wirtschaft wurde ab 1992 dem politischen Kabinett der Arbeitsministerin (s. Fußnote 16, S. 20,) übertragen, wo die *Arbeitsgruppe Chancengleichheit* zu diesem Zwecke zusammengestellt wurde. Somit war die administrative *Abteilung Chancengleichheit* des Ministeriums, die die technische und personelle Zuständigkeit für das *Positive-Aktionen-Programm* für die Privatwirtschaft innehatte und die mit der Arbeitsgruppe der *Unterabteilung für Soziale Vermittlung* zusammenarbeitete, nur für die Aktionen in der Privatwirtschaft zuständig.

### **3.4.2. Formalisierung**

Die Formalisierung bezieht sich auf die juristische Grundlage des Programms und benennt seine Rechtsmittel.

Im Falle des *Positive-Aktionen-Programms* geht es um die juristische Form, mit der die im *Gesetz zur ökonomischen Neuorientierung* vom 4. August 1978 erwähnten Positiven Aktionen umgesetzt werden sollten. Um eine Einordnung der legalen Position des *Positive-Aktionen-Programms* in Belgien zu erreichen, wird in Folgenden die Hierarchie der Rechtsmittel des belgischen Rechtssystem angeführt. Des Weiteren werden Möglichkeiten der formalen Regelung aus anderen Ländern miteinbezogen. Dieses breite Spektrum von Alternativen wird skizziert, um die gewählte Formalisierung des *Positive-Aktionen-Programms* für die Privatwirtschaft in drei Stufen einzuschätzen.

In der belgischen Rechtshierarchie ist das oberste Gesetz das Grundgesetz. Danach kommen die nationalen Gesetze und die Gesetze der Regionen und Gemeinschaften, die Dekrete genannt werden. Gesetze sind Beschlüsse der Legislative. Da Dekrete nur regionale Gültigkeit haben, werden sie hier außer Acht gelassen. Unter den Gesetzen stehen die Königlichen Beschlüsse (s. Alen/Dujard 1986, S. 16 u. 23). Diese regeln die Ausführung der

beschlossenen Gesetze und werden durch die Exekutive formuliert und beschlossen (mindestens ein Minister und der König). Im zu Grunde liegenden Gesetzestext ist geregelt, ob Sanktionen im Falle von Verstößen gegen *Königliche Beschlüsse* möglich sind. Es besteht für die Legislative die Möglichkeit, dass die Ausführungsbestimmungen in das Parlament zurückgeholt und in einem weiteren Gesetz formuliert werden. Unter den Königlichen Beschlüssen stehen die ministeriellen Beschlüsse, die lediglich ergänzende administrative Regelungen zu vorangegangenen Königlichen Beschlüssen beinhalten und die keiner weiteren Abstimmung innerhalb der Exekutive bedürfen (vgl. Alen/Dujard 1986, S. 33f).

Ausgehend von dieser Hierarchie und anderen denkbaren Alternativen wird im Folgenden ein Reihenfolge aufgestellt, die den „Grad der Kodifikation“ (Feick/Jann 1989, S.23) in drei Stufen misst. Als erste, besonders schwache Stufe der Formalisierung kann eine Empfehlung einer Kommission oder eine Stellungnahme der Regierung, wie beispielsweise in Irland im Zusammenhang mit Positiven Aktionen (vgl. Mahon 1995, S. 136), gesehen werden. Zu dieser Stufe gehört auch die Abgabe der Entscheidungsbefugnis an eine andere Ebene als die Legislative, bspw. an die Tarifpartner, wie es in Dänemark der Fall war (vgl. Borchorst 1995, S.70, Fußn. 6) oder an einen Teil der Exekutive, so dass die Umsetzung als ministerieller Beschluss erfolgen kann. Bei dieser Stufe fehlt eine verbindliche juristische Grundlage, aus der sich Ansprüche oder Pflichten ableiten lassen. Bei der zweiten Stufe kommt es zu einer verbindlichen Regelung für die Umsetzung eines Gesetzes. Hierzu gehören die Königlichen Beschlüsse. Die dritte und höchste Stufe der Legalisieren wäre ein Gesetz. Ein Beispiel hierfür ist das in Italien verabschiedete Gesetz Nr. 125 vom 10 April 1991, dass Positive Aktionen in Italien legalisiert (vgl. Guadagnini 1995, S.160; Mitglieder des Optima-Projekts 1997, S. 33f) oder der *Civil Right Act* von 1964 und der *Equal Employment Act* von 1972 in den Vereinigten Staaten von Amerika (vgl. Emancipatieraad Nederland 1987, S. 11).

Die Formalisierung von Positiven Aktionen, mit der die rechtliche Grundlage für das *Positive-Aktionen-Programm* geschaffen wurde, erfolgte als *Königlicher Beschluss*, der eine Entscheidung des Ministers für Arbeit und der Staatssekretärin für Gesellschaftliche Emanzipation kodifizierte (Koninklijk Besluit van 14 juli 1987 houdende maatregelen tot bevordering van gelijke kansen voor mannen en vrouwen in de privé-sector). Verschiedene Gremien der Regierung mussten ihre Zustimmung zum Beschluss erteilen (vgl. Smet 1988). In seiner Gültigkeit bezog sich der *Königliche Beschluss* auf den Bereich der durch die Tarifpartner abgeschlossenen Tarifverträge (collective arbeidsovereenkomsten) (s. Humblet

1990, S. 42). In dem *Königlichen Beschluss* wird die Zielsetzung von Positiven Aktionen formuliert („(...) die tatsächlichen Ungleichheiten, die die Chancen von Frauen nachteilig beeinflussen aufzuheben (...)“, Koninklijk Besluit van 14 juli 1984). Die Bedeutung des Beschlusses scheint vor allem formaler Natur zu sein und von Seiten des Staatssekretariats legitimierende Bedeutung für die geführten Initiativen zur Frauenförderung in der Privatwirtschaft zu haben, denn schon vor der Einrichtung des Staatssekretariats (1985) und somit lange vor dem *Königlichen Beschluss* im Juli 1987 waren Initiativen zu Positiven Aktionen in der Privatwirtschaft von der *Kommission Frauenarbeit* unternommen worden. Auch im öffentlichen Sektor wurde lange vor einem *Königlichen Beschluss* zu positiven Aktionen in der öffentlichen Wirtschaft (Februar 1990) das Pilotprojekt zu Positiven Aktionen im öffentlichen Sektor im Post- und Telekommunikationsbereich durchgeführt. Die Formalisierung der Positiven Aktionen durch den *Königlichen Beschluss* sollte vor allem „als ein Ansporn für das Organisieren Positiver Aktionen“ verstanden werden und war eine „notwendige aber an sich unzureichende Bedingung um (...) zu tatsächlichen Positiven Aktionen zu kommen“ (Degroote 1987, S. 11) und das *Positive-Aktionen-Programm* weiter voranzutreiben.

Die Formalisierung Positiver Aktionen in Belgien erfolgte auf der mittleren Stufe, bei der zwar eine rechtliche Grundlage durch die Exekutive geschaffen wurde, jedoch kein verbindliches Gesetz durch die Legislative formuliert wurde. Der *Königliche Beschluss* formulierte den Abschnitt zu Positiven Aktionen des *Gesetzes zur ökonomischen Neuorientierung* vom 4. August 1978 aus und legalisierte damit die Entscheidung des Arbeitsministers und der Staatssekretärin als Regierungsentscheidung. Sanktionen zur Ahndung von Verstößen waren nicht vorgesehen. Die Legislative nahm die Möglichkeit, die konkret Ausführung selbst in einem Gesetz zu regeln, nicht wahr.

### **3.4.3. Programmierung**

Die Programmierung beschreibt die Genauigkeit mit der die legalen Vorgaben die Umsetzung regeln, also den Diskretionsspielraum der implementierenden Akteure.<sup>75</sup>

Um dieses Merkmal genauer zu differenzieren, soll die Programmierung einerseits den Spielraum, der den verantwortlichen Akteuren zur Umsetzung im Rahmen der Formalisierung bleibt und andererseits der tatsächlich genutzte Spielraum beleuchtet werden. Für Ersteres ist die Vorgabe durch das Merkmal der Formalisierung relevant, wobei die

---

<sup>75</sup> „Programming: degree of detail and precision with which legal provisions prescribe implementation decisions and behavior- or, at the other end, the degree of discretion on the part of implementators“ (Feick/Jann 1989, S. 23).

implementierenden Akteur zu identifizieren sind. Für den zweiten Punkt ist die konkrete Ausgestaltung dieses Spielraumes, also die Strategie der Umsetzung von Interesse. Diese Strategie zeigt sich in der Wahl der Instrumente zur Umsetzung, was als Steuerungsprinzip<sup>76</sup> bezeichnet wird. Da das Merkmal der Programmierung somit auch auf die Umsetzung eingeht, kommt es zu Überschneidungen mit dem noch zu besprechenden Programmmerkmal Intensität, das jedoch nicht die implementierenden Akteure, sondern die Adressaten in den Vordergrund rückt.

### *Vorgegebener Spielraum*

Für die „allgemeine Begleitung der Chancengleichheitspläne“ sind laut Königlichem Beschluss die Minister zuständig, die die Ressorts Arbeit und Beschäftigung und Gesellschaftliche Emanzipation inne haben. Diese müssen sich von den zuständigen Kommissionen beraten lassen. Formal waren also der Minister für Arbeit und Beschäftigung und der Minister für Soziale Angelegenheiten (Volksgesundheit und Umwelt), dem die Staatssekretärin für Gesellschaftliche Emanzipation unterstand, die für die Umsetzung verantwortlichen Akteure (s. Koninklijk Besluit van 14 juli 1987). Die tatsächlich an der Implementation arbeitenden Akteure waren jedoch das Staatssekretariat und die *Arbeitsgruppe Positive Aktion*. Im *Königlichen Beschluss* war sehr genau vorgegeben, wie das formulierte Ziel (s. S. 74 dieser Arbeit) zu erreichen ist. Die Durchführung Positiver Aktionen wurde in Form eines Positive-Aktionen-Plans festgeschrieben, der Maßnahmen enthält für „die Verbesserung der nachteiligen Folgen, die für Frauen aus traditionellen gesellschaftlichen Zuständen oder Verhaltensweisen“ entstehen bzw. Maßnahmen, um „ihre Anwesenheit in allen Sektoren und Berufen und auf allen hierarchischen Niveaus“ (s. Koninklijk Besluit van 14 juli 1984) zu fördern. Damit sind als Problem die Diskriminierung und die Segregation genannt, was die Übernahme der Problemperson der *Kommission Frauenarbeit* und des Staatssekretariats zeigt. Dieser Positive-Aktionen-Plan sollte drei festgelegte Punkte umfassen: die Formulierung der Zielsetzung, die Beschreibung der Positiven Aktionen, die für die Zielsetzung nötig sind, und der zeitliche Rahmen mitsamt den Zwischenevaluationen. Somit sind im *Königlichen Beschluss* sowohl Ziel des Programms als auch die Vorgehensweise festgehalten. Die implementierenden Akteure bekamen keine Vorgaben an die Hand, wie der Beschluss umgesetzt, also die Privatwirtschaft zur Einführung von Positiven Aktionen bewegt werden sollte. Durch diese Unverbindlichkeit in der Formalisierung waren auf der einen Seite Spielräume eröffnet, die

---

<sup>76</sup> „Es [das Steuerungsprinzip, M.K.] gibt Auskunft darüber, wie, mit Hilfe welcher Instrumente, die Wirkung

jedoch andererseits durch dieselbe Formalisierung begrenzt wurden: Instrumente, wie beispielsweise finanzielle Anreize oder Sanktionen waren im *Königlichen Beschluss* nicht erwähnt und somit ausgeschlossen.<sup>77</sup> Da der *Königliche Beschluss* von der *Kommission Frauenarbeit* und dem Staatssekretariat vorbereitet wurde und auch erkennbar deren Handschrift trägt, kann davon ausgegangen werden, dass der in der Formalisierung festgelegte Spielraum mit Billigung der de facto an der Implementation arbeitenden Akteure gewählt wurde.

### *Genutzter Spielraum*

Um auf den von den Akteuren genutzten Spielraum einzugehen, wird nun auf die gewählten Steuerungsprinzipien eingegangen.

In Anlehnung an die Einteilung von Steuerungsprinzipien durch Héritier (Windhoff-Héritier 1987)<sup>78</sup> werden mögliche Steuerungsprinzipien und die tatsächliche Wahl durch die Verantwortlichen dargestellt. Werden diese nach dem „Grade der Verbindlichkeit“ (Windhoff-Héritier 1980, S. 46) bzw. „dem Grad der Freiwilligkeit, der auf Seiten der Adressaten besteht“ (Schubert 1991, S. 173) geordnet, so kommt folgende Reihenfolge zustande: die Steuerung durch Vorbild, durch Überzeugung/Information/Aufklärung, durch Anreiz und durch Gebot/Verbot.<sup>79</sup>

Schon in der Phase der Initiation wurde dem Staat die Rolle als Vorbild zugeschrieben (vgl. (Revue du travail 1978b)). Die Pilotprojekte in den Ministerien in der frühen Phase der Implementation sollten die Privatwirtschaft zur Nachahmung bewegen.<sup>80</sup> Um den *Königlichen Beschluss* umzusetzen und Positive Aktionen in der Privatwirtschaft

---

erzielt werden soll.“ (Windhoff-Héritier 1987, S. 27, Hervorhebungen im Text).

<sup>77</sup> Ein weiterer *Königlicher Beschluss* zu Positiven Aktionen wurde 1993 gefasst (Koninklijk Besluit van 12 augustus 1993). In diesem wurde festgelegt, dass in allen Unternehmen, ob sie sich nun am *Positiven-Aktionen-Programm* beteiligten oder nicht, jährlich einen Bericht über die Chancengleichheit von Männern und Frauen erstellt werden sollte. Dieser Bericht sollte dem Vorstand bzw. dem Betriebsrat vorgelegt werden. Weitere Spezifikationen, wie beispielsweise Sanktionen wurden nicht getroffen. Dieser Beschluss geht folglich nicht über die ursprüngliche Formalisierung und den Spielraum des ersten Beschlusses hinaus.

<sup>78</sup> Eine Einteilung der Steuerungsinstrumente ist, ähnlich wie die Einteilung der Phasen in der Phasenheuristik nicht methodisch zwingend, sondern vor allem von heuristischem Wert. Im Falle der Steuerungsinstrumente dient eine Einteilung dazu, die „(...) praxisbedingten Spezifika politischer Programme stringenter [zu erörtern]“ (Schubert 1991, S. 162). Die Einteilung der Steuerungsinstrumente von Héritier ist übersichtlich und erfasst die wesentlichen Abstufungen politischer Steuerungsmittel, die im Zusammenhang mit einem Programm, das auf Verhaltensänderung abzielt, notwendig sind. Auch ist die Steuerung durch Vorbild im Gegensatz zu anderen Einteilungen (bspw. Schubert 1991, Kap.1) angeführt, was bei dem Merkmal der Intensität eine Rolle spielt.

<sup>79</sup> Bei der von Héritier ebenfalls angeführten Steuerung durch Angebot erbringt der Staat direkt eine Leistung an die Zielgruppe ohne Gegenleistung zu erwarten (Windhoff-Héritier 1980, S. 31f). Da die *staatliche Initiative zur Frauenförderung* in der Privatwirtschaft im allgemeinen und das *Positive-Aktionen-Programm* ganz gezielt eine Verhaltensänderung der Adressaten zum Ziel hatte, bringt die Aufnahme der Steuerung durch Angebot in diesem Zusammenhang keinen heuristischen Nutzen und bleibt als politisches Instrument unberücksichtigt.

<sup>80</sup> Die Positiven Aktionen im öffentlichen Sektor sind dennoch viel später (1990) in einem *Königlichen Beschluss* formalisiert worden.

einzuführen, verschickte das Staatssekretariat im April 1988 an alle Betriebe mit mehr als hundert Arbeitnehmer/innen den Leitfaden des *Hoger Instituut voor Arbeid* (s. S. 55 dieser Arbeit). Da dies keine große Resonanz zeitigte, ging das Staatssekretariat dazu über, Firmenchefs und Leiter der Personalabteilung direkt anzusprechen und sie zu einem Abschluß von Kooperationsverträgen mit dem Staatssekretariat zu bewegen (vgl. De Winter 1990, S. 4). Im Sommer 1988 forderte die Regierung die Tarifpartner dazu auf, im Rahmen der Tarifverträge Positive-Aktions-Pläne zu erarbeiten und somit den *Königlichen Beschluss* umzusetzen. Diese Pläne sollten sowohl sektoral als auch auf Betriebsebene ansetzen (vgl. Smet 1988). Im Oktober wurde das *Positive-Aktionen-Programm* als Teil der Chancengleichheitspolitik des Staatssekretariats auf der Pressekonferenz vorgestellt.<sup>81</sup> Ende des Jahres wurde mit einer Sensibilisierungskampagne Werbung für Positive Aktionen gemacht. Zu der Kampagne gehörten direkte Anschreiben an Betriebe, die über die Vorteile Positiver Aktionen informierten und Plakate.<sup>82</sup> (vgl. De Winter 1990, S. 5f)

Die vom Staatssekretariat gewählten Mittel für die Umsetzung gehören zu den Steuerungsinstrumenten Steuerung durch Vorbild und Steuerung durch Überzeugung/Information/Aufklärung. Letztere reichten von der Information über wissenschaftliche Erkenntnisse, die auf Tagungen und in Broschüren der Forschungseinrichtungen weitergegeben wurden, wobei sich hier auch der Angst- und Furchtappelle zur weiteren Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt (z.B. Mangel an qualifizierten Arbeitskräften) bedient wurde, bis hin zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit durch Plakataktionen und Überzeugungsarbeit an Individuen (vgl. Windhoff- Héritier 1987, S. 32). Inhaltlich wurde das *Positive-Aktionen-Programm* als Gewinn für die Unternehmen dargestellt, so dass der Eindruck einer Anreizpolitik- ohne tatsächliche materielle Unterfütterung- gemacht wurde. Das Konzept des Programms mit dem Kooperationsvertrag als zentralem Bestandteil ging über die bloße Steuerung durch diskursive Strategien (Überzeugung/Information/Aufklärung) hinaus. Hier wurde der Versuch gemacht, einen Anreiz zu schaffen, indem den Unternehmen das Know-how einer Expertin oder eines Experten zur Verfügung gestellt wurde. Ein wichtiges Merkmal der Steuerung durch Anreiz, die Vertragsbeziehung, ist somit gegeben. Auch der „zweistufige Adressaten-Zielgruppenkreis, wobei staatliche Steuerung primär den Nutzen der letzten Zielgruppe im

---

<sup>81</sup> Am Rande sei erwähnt, dass die Presse die Initiative der Staatssekretärin positiv aufnahm (vgl. z.B. De Morgen, Het Volk am 7.10.1988).

<sup>82</sup> Diese zeigten drei junge Frauen und in der französischen Fassung die Aufschrift „L'homme dont votre entreprise a besoin est peut-être déjà là.“

Auge hat“ (Windhoff-Héritier 1987, S. 31), trifft zu, da die Personalpolitik der Unternehmen (Adressaten) zum Vorteil für Frauen (Zielgruppe) beeinflusst werden sollte.

Der Beurteilung des Kooperationsangebotes als Steuerungsmittel durch Anreiz steht allerdings Folgendes entgegen: „Die Einschränkung der eigenen Handlungsmöglichkeiten durch Verhaltensangebote wird so weit in Kauf genommen, als die finanziellen Vorteile die Kosten der Auflagen überwiegen.“ (Windhoff-Héritier 1987, S. 30) Eine Vertragsunterzeichnung mit dem Staatssekretariat sollte zur Folge haben, dass „der Empfänger eine Leistung erbringt, die im öffentlichen Interesse liegt“ (ebd.), wobei das Verrichten dieser zusätzlichen Handlungen (z.B. einer innerbetrieblichen Untersuchung) nicht direkt durch finanzielle Vorteile belohnt wurde. Als Anreiz wurde lediglich die kompetente Begleitung einer/s Expertin/en geboten. Es ist fraglich, ob die eventuellen und schwierig zu quantifizierenden Vorteile (z.B. bessere Motivation der Mitarbeiter/innen) in die Kosten-Nutzen-Kalküle der Betriebe aufgenommen wurde und ein wirtschaftlicher Vorteil bei einer Kooperation mit dem Staatssekretariat ersichtlich war. Letztlich ist die Belohnungskomponente zu vage, um die Steuerungsinstrumente für die Umsetzung des *Positive-Aktionen-Programms* von der Stufe der Steuerung durch Überzeugung auf die des Anreizes zu stellen. Eine Steuerung durch Gebot/Verbot kam nicht zu Stande. Ohne einen juristischen Rahmen, der Sanktionen vorgesehen hätte, war die Einforderung oder Erzwingung eines gewünschten Verhaltens nicht möglich. Dass diese Steuerungsmittel nicht ergriffen wurden, könnte unter anderem der Komplexität des Gegenstandes geschuldet sein, der eine klare Formulierung der Ziele und der hierzu notwendigen Verhaltensweisen von Seiten der Adressaten erschwerte. Das Fehlen eines „klar bestimmt[en] und leicht kalkulierbaren (...) angestrebte[n] Verhaltenziel[s]“ kann ein Grund sein, dass vom einem Gebot/Verbot abgesehen wurde (Balch 1980 zit. in Windhoff-Héritier 1987, S. 28).

Somit gehören die gewählten Steuerungsinstrumente zur mildesten Form und zu den auf Freiwilligkeit beruhenden Instrumenten. Dies war durch die schwache legale Ausstattung ohne rechtliche Mittel zu Sanktionen und ohne finanzielle Ausstattung zum Anreiz im *Königlichen Beschluss* vorgegeben. Belgien folgte mit dem Verzicht auf Steuerung durch Gebot/Verbot dem allgemeinen Trend in Europa, der im Gegensatz zu den USA keine zwingenden Regelungen vorsah (Emancipatieraad Nederland 1987, S. 13) und als Ziel in erster Linie eine Mentalitätsveränderung vor Augen hatte.<sup>83</sup> Diese sollte durch eine vor allem

---

<sup>83</sup> Andere europäische Länder statteten die staatlichen Initiativen zur Frauenförderung in der Privatwirtschaft jedoch mit finanziellen Anreizen aus, wie beispielsweise die Niederlande mit der „Subventionsregelung Positive Aktion für Frauen“ (*stimuleringsregeling Positieve Actie voor Vrouwen*) (vgl. z.B. Amstel/Berg u.a. 1994).

auf ökonomische Überlegungen abzielende Argumentation erreicht werden. Frauenpolitische (feministische) Argumentationen, die eine Veränderung der gesellschaftlichen Geschlechterarrangements direkt ansprachen, wurden vermieden. Lediglich durch vereinzelte normative Argumente wurde dieser Bereich angedeutet.<sup>84</sup>

Das Charakteristikum der Programmierung, das einerseits den vorgegebenen Spielraum der umsetzenden Akteure anhand des Rahmens der formalen Vorgaben und andererseits den genutzten Spielraum anhand der zur Umsetzung gewählten Steuerungsinstrumente erfasst, zeigt, dass das *Positive-Aktionen-Programm* in diesem Punkt sehr schwach konzipiert war. Der formale Rahmen eröffnete nur einen geringen Spielraum für die Akteure, den diese jedoch weitgehend auszuschöpfen versuchten, wie der missglückte Versuch, einen Anreiz für die Adressaten zu schaffen (durch das Kooperationskonzept des *Positive-Aktionen-Programms*), zeigt. Letztlich waren durch die Formalisierung jedoch nur die Steuerung durch Vorbild und die Steuerung durch Überzeugung/Information/Aufklärung möglich.

#### **3.4.4. Intensität**

Die Intensität beschreibt den „Grad der Interventionsintensität gegenüber der Zielgruppe im Vergleich zu dem Verhalten, das ohne das Programm erwartet werden würde“ (Feick/Jann 1989, S. 23, Übers. aus dem Englischen M.K.). Es bezieht sich auf die Intensität des staatlichen Eingriffs in die Sphäre der Zielgruppe.

Das Merkmal der Intensität wird zum einen auf die Intensität der Interaktion zwischen staatlichen Akteuren und der Wirtschaft und zum anderen auf die zusätzliche Arbeitslast für die Wirtschaft bei einer Beteiligung am *Positive-Aktionen-Programm* bezogen, um die Intervention und ihre Folgen zu erfassen. Für die Untersuchung der Interaktion muss in der Gruppe der Akteure in der Wirtschaft zwischen Zielgruppe und Adressaten differenziert werden, wobei beide bei der Untersuchung in Betracht kommen. Mit Zielgruppe werden die Akteure bezeichnet, denen das politische Programm zugute kommen soll (vgl. Windhoff-Héritier 1987, S. 31). Im Falle des *Positive-Aktionen-Programms* waren es die Arbeitnehmerinnen. Sie waren von dem Programm betroffen, aber als Arbeitnehmerinnen nicht an der Umsetzung beteiligt. Lediglich als Mitglieder eines Gremiums konnten sie sich bei der Umsetzung beteiligen. Unter Adressaten werden diejenigen verstanden, die die Leistung erbringen müssen und die Ansprechpartner der implementierenden Akteure sind.

---

<sup>84</sup> Eine Entwicklung der Argumentation wird in den verschiedenen Unterlagen der *Kommission Frauenarbeit* und des Staatssekretariats deutlich, wobei bei Annäherung an die Phase der Selektion die Gerechtigkeitsargumente seltener werden und ökonomische Argumente überwiegen. Eine Diskursanalyse könnte klären, inwiefern ein Verzicht auf feministische Argumente vorliegt und ob dieser durch die nahende Implementationsphase, also strategisch, motiviert war.

Als Adressaten waren die im *Königlichen Beschluss* die Tarifpartner genannt, also auf Sektorebene die Vertreter/innen der Gewerkschaften und der Arbeitgeber/innen und auf betrieblicher Ebene die Mitglieder der betrieblichen Beratungsgremien (z.B. Betriebsräte), also Arbeitnehmer/innen und Vorgesetzte. Sie sind von dem Programm betroffen und durch ihre zugewiesene Rolle bei der Umsetzung direkt beteiligt.

Da das *Positive-Aktionen-Programm* auf Freiwilligkeit beruhte und Druckmittel nicht angewandt werden konnten, war die Intensität der Interaktion zwischen staatlichen Stellen und Adressaten grundsätzlich sehr niedrig (vgl. Humblet 1990, S. 46). Eine Intervention fand nicht zwangsläufig statt. Sofern es allerdings zu einer Interaktion kam, weil sich beispielsweise ein Sektor zur Kooperation mit dem Staatssekretariat (oder später dem Arbeitsministerium) verpflichtete, war der Grad der Intensität recht hoch. Die Aufgaben, die im Fünf-Schritte-Plan vorgesehen waren, wie beispielsweise die Verpflichtung zur regelmäßigen Berichterstattung, waren ein Eingriff in den normalen Ablauf der Tätigkeiten. Allerdings war die Auswahl der durchzuführenden Positiven Aktionen den Adressaten überlassen und auch die Vorgehensweise nach dem Fünf-Schritte-Plan optional. Die Betriebe und Sektoren entschieden eigenständig über die konkrete Zielsetzung auf ihrem Terrain.

Die Intensität der Interaktion zwischen dem Staat und der Wirtschaft war also auf Grund der Formalisierung als freiwilliges Programm grundsätzlich sehr niedrig. Im Falle einer Kooperation war die Intensität durch die Selbstverpflichtung der Sektoren und Betriebe, mit den staatlichen Stellen zusammenzuarbeiten, hoch. Dies wurde jedoch durch den recht großen Gestaltungsspielraum der Adressaten wieder ausgeglichen.

Die Zielgruppe, die Arbeitnehmerinnen, kamen mit dem Programm erst in Berührung, wenn sie von konkreten Positiven Maßnahmen profitierten. Die Interaktion der staatlichen Stellen fand lediglich mit den Adressaten statt, so dass das Merkmal Intensität, das die Intervention durch staatliche Akteure charakterisieren soll, in Bezug auf die Zielgruppe sehr gering war. Zusammengefasst ist die Intensität in Bezug auf die Interaktion als extrem gering einzuschätzen.<sup>85</sup>

Die konkrete Durchführung Positiver Aktionen im Rahmen des *Positive-Aktionen-Programms* war für die Adressaten sehr aufwändig (z.B. betriebliche oder sektorale Analyse und Evaluationen). Der zusätzliche Arbeitsaufwand lag fast ausschließlich bei den

wirtschaftlichen Akteuren (vgl. Nationale Arbeidsraad 1992) und forderte personelle und finanzielle Ressourcen. Da das Programm bis auf die begleitenden Expert/innen keine Ressourcen zur Verfügung stellte, mussten diese von der Wirtschaft erbracht werden.<sup>86</sup> In Bezug auf die Arbeitslast, die auf die staatlichen Akteure im Falle einer Beteiligung am *Positive-Aktionen-Programm* zukam, war die folglich Intensität sehr hoch.

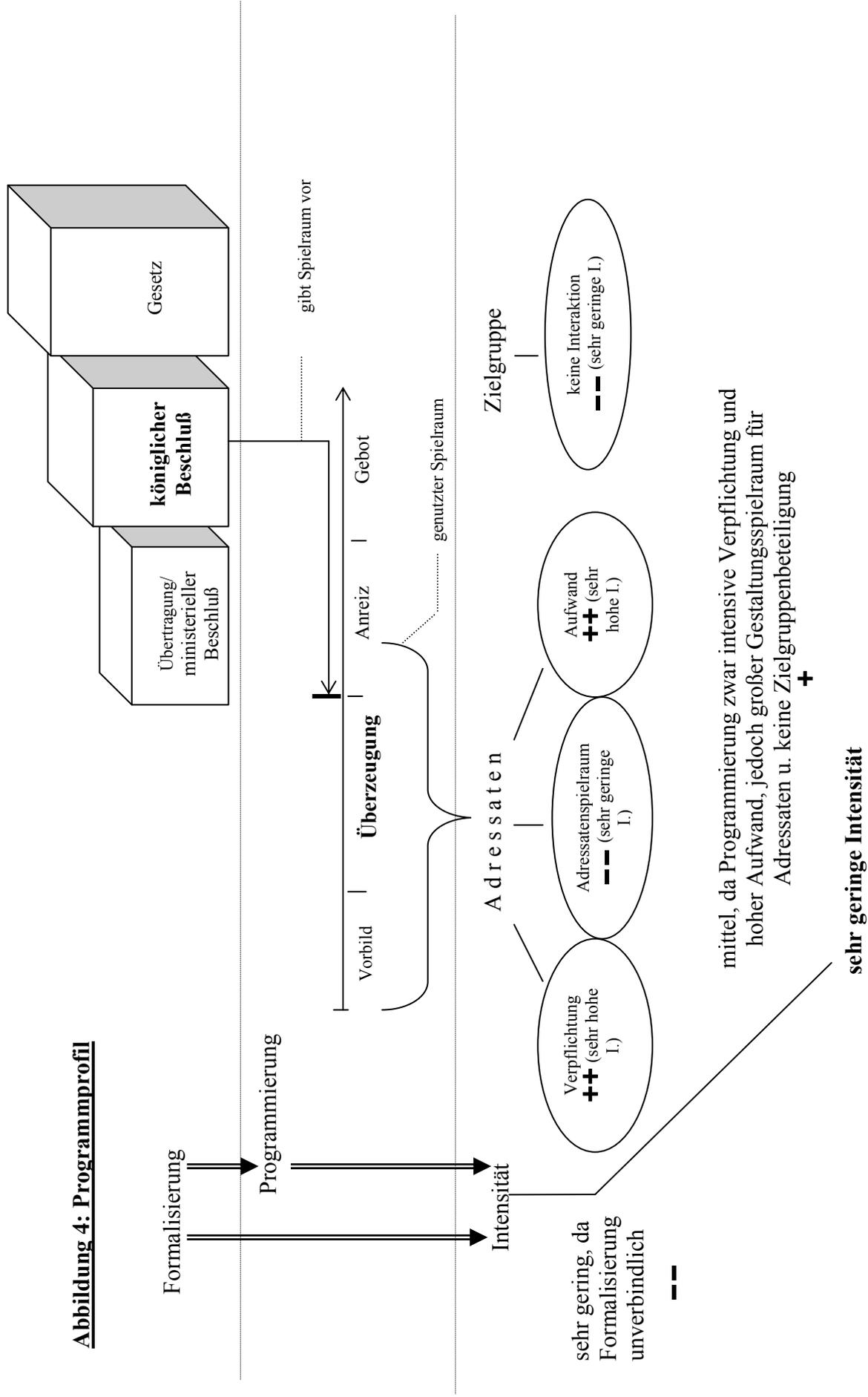
Unter Berücksichtigung der beiden Aspekte der Intensität, der sehr geringen Interaktion zwischen den staatlichen Stellen und den Akteuren in der Wirtschaft und der gänzlich fehlenden Interaktion zwischen den staatlichen Stellen und der Zielgruppe und dem hohen zusätzlichen Arbeitsaufwand für erstere ist die Intensität insgesamt als sehr gering einzuschätzen.

---

<sup>85</sup> Die Bestandteile der Intensität in Bezug auf die Interaktion in der Übersicht (s. S. 82) setzen sich aus der Formalisierung, der Verpflichtung und dem Spielraum der Adressaten und der Interaktion mit der Zielgruppe zusammen. Die Zusammensetzung des gesamten Merkmals Intensität in der Übersicht dient der Veranschaulichung des Zusammenhangs mit den Merkmalen Formalisierung und Programmierung und spiegelt deshalb die Vorgehensweise im Text nicht parallel wider.

<sup>86</sup> Sowohl die Höhe der Kosten als auch die Finanzierung der Positiven Aktionen wurden von staatlicher Seite aus nicht problematisiert (vgl. Nationale Arbeidsraad 1992, S. 14). Die *Arbeitsgruppe Positive Aktionen* unterstützte die Vertragspartner jedoch bei der Suche nach Finanzierungsmöglichkeiten für Positive Aktionen. (Zur Finanzierung siehe S. 59.) Bei einer Evaluation des *Positive-Aktionen-Programms* müsste die Frage des Aufwandes, die sich nach der bisherigen Auswertung des vorliegenden Materials und aus den Gesprächen mit Mitarbeiterinnen *Arbeitsgruppe Positive Aktionen* eher negativ darstellt, im Zusammenhang mit der Attraktivität des Programms eine wichtige Rolle spielen.

**Abbildung 4: Programmprofil**



**Integration: mittel (intersektorale Frauenpolitik bis 1992) bis sehr hoch (intersektorale Frauenpolitik und intrasektorale Arbeitsmarktpolitik ab 1992)**

### **3.5. Die staatliche Initiative zur Frauenförderung in der Privatwirtschaft im Kontext ihrer Rahmenbedingungen**

Für die Erklärung der staatlichen Initiative zur Frauenförderung in der Privatwirtschaft und die Ausgestaltung im *Positive-Aktionen-Programm* werden die Entwicklung der Initiative und das Programmprofil in ihrem Zusammenhang mit den Rahmenbedingungen dargestellt. Durch den Bezug der Initiative (*policy*) auf die politischen Grundlagen (*polity*) des Landes und die Aushandlungsmechanismen der Politik (*politics*) wird die Bedeutung der beiden Letzteren für die Entwicklung der Initiative und deren Bedeutung für das Programmprofil deutlich.

Die im ersten Teil der Arbeit (Kap. 2) erläuterten Rahmenbedingungen waren das politische System Belgiens und dessen spezifische Konfliktstrategien, der rechtliche europäische Kontext, der soziokulturelle Kontext und die Interaktion der gesellschaftlichen Akteure - Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände und Frauenbewegung – mit den korporativen staatlichen Akteuren, deren individuelle Akteure in ihrer Zugehörigkeit zu den Gremien und Institutionen erfasst sind. Als letzte Variable wurde die wirtschaftliche Entwicklung erläutert. Für die Erklärung der Entwicklung der staatlichen Initiative in ihren Rahmenbedingungen ist das analytische Konzept der *Advocacy Koalition* (s. S. 48) vonnöten. Die *Advocacy Koalition* zählt jedoch nicht zu den unabhängigen Variablen, weil die Koalition zum Zwecke eines Programms (*policy*) im Laufe des politischen Prozesses entsteht. Anhand des Zusammenhangs der zwischen den einzelnen Programmmerkmalen und den unabhängigen Variablen besteht und durch Einbezug der Bedeutung der *Advocacy Koalition* für die Interaktion der staatlichen Akteure, wird die Entwicklung und die Ausgestaltung des *Positive-Aktionen-Programms* erklärt.<sup>87</sup>

Für die Entwicklung der Integration des *Positive-Aktionen-Programms* auf frauen- und arbeitsmarktpolitischer Ebene ist die *Advocacy Koalition*, die ein bestimmtes Set an Wissen und Überzeugungen (*belief system*<sup>88</sup>) teilt, von Bedeutung. Um die Position von Frauen auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern, hatte sich eine Gruppe verschiedener, mit den Zielen der

---

<sup>87</sup> Da die Zusammenhänge nicht als zwangsläufige, kausale Beziehungen zwischen den politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen und dem Programm bestehen, ist eine Vorgehensweise in dieser Reihenfolge geboten. Ein umgekehrtes Vorgehen, also eine Schlussfolgerung von den unabhängigen Variablen der Rahmenbedingungen auf die abhängige Variable des politischen Programms, würde eine Zwangsläufigkeit suggerieren, die nicht gegeben ist.

<sup>88</sup> vgl. Fußnote 48, S. 48.

Frauenbewegung sympathisierender bzw. feministischer Personen zusammengefunden. Diese fanden durch die Mitarbeit in der *Kommission Frauenarbeit* oder indirekt durch Kontakte zu Mitgliedern der Kommission zusammen. Hierzu gehörten in der Phase der Initiation bis zur Selektion organisierte Feministinnen (z.B. feministische Frauen in Gewerkschaften oder Parteien), Personen aus den Ministerialverwaltungen, aus der Wirtschaft und der wissenschaftlichen Forschung. Durch die Einrichtung des Staatssekretariats für Gesellschaftliche Emanzipation konnte diese *Advocacy Koalition* für Frauenförderung in der Privatwirtschaft zur Durchsetzung ihrer Interessen auf eine Institution zurückgreifen, die mit gewissen Machtressourcen (z.B. direkter Zugang zur politischen Arena) ausgestattet war. Teile der Frauenbewegung erhielten als Mitglieder des Beratungsgremiums des Staatssekretariats Einfluss auf die Politik. In der Zeit des Staatssekretariats erweiterte sich der *Advocacy Koalition*. Es kamen Akteur/innen über die institutionellen Zugänge des Staatssekretariats hinzu - sogenannte Femokratinnen<sup>89</sup> - und Akteur/innen, die vormals keinen Zugang zur politischen Arena hatten – Feministinnen ohne Säulenzugehörigkeit, denen das Beratungsgremium *Emanzipationsrat* Zugang eröffnete.

Das Set der Überzeugungen der *Advocacy Koalition* für das *Positive-Aktionen-Programm* war von den Grundideen der Frauenbewegung geprägt, was die Wahrnehmung und Formulierung des Problems bestimmte, das durch Positive Aktionen gelöst werden sollte. Zum geteilten Wissen (*belief system*) der Frauenbewegung gehörte, dass die aktuellen gesellschaftlichen Geschlechterverhältnisse nicht hinnehmbar seien und die Emanzipation von Frauen ein global-gesellschaftliches Projekt darstellte, da kein Bereich von den Machthierarchien zwischen den Geschlechtern zu Ungunsten von Frauen ausgespart wäre. Der feministische Slogan „das Persönliche ist politisch“ fasste diese Einstellung zusammen. Der ökonomischen Unabhängigkeit und damit der Position auf dem Arbeitsmarkt kam eine Schlüsselrolle in der zweiten westlichen Frauenbewegung zu. Die *Advocacy Koalition* sah in dem *Positive-Aktionen-Programm* ein wichtiges Mittel, um zur Verbesserung der Position von Frauen in der Gesellschaft beizutragen. Die hohe Integration des *Positive-Aktionen-Programms* in die jeweils möglichen Bereiche spiegelt diese Auffassung wider. Die institutionellen Gegebenheiten setzten dabei die Grenzen der Integration. Für die Staatssekretärin als Mitglied der *Advocacy Koalition* war die Integration eine notwendige politische Strategie für die Erreichung der Ziele und innerhalb der jeweiligen

---

<sup>89</sup> Unter Femokrat/innen werden Feminist/innen in staatlichen Bürokratien oder allgemein Mitarbeiter/innen der neu entstandenen Staatsstrukturen für progressive Frauenpolitik (*women's policy machineries*) verstanden, die auf Druck der Frauenbewegung eingerichtet wurden. (vgl. auch Stetson/Mazur 1995, S. 5 Fußnote 5) An dieser Wortschöpfung zeigt sich die Notwendigkeit eines analytischen Konzepts, dass innerhalb von Institutionen die

Zuständigkeitsbereiche auch praktisch umzusetzen. Die damaligen Verantwortlichen des Arbeitsministerium hingegen sahen Positive Aktionen nicht als notwendiges arbeitsmarktpolitisches Mittel. Sie teilten offensichtlich die Zielsetzung und die Überzeugungen (*belief system*) der *Advocacy Koalition* nicht. Die Integration einer feministischen Strategie als Mittel auch für arbeitsmarktpolitische Ziele konnte erst geschehen, als eine Akteurin der *Advocacy Koalition* als Arbeitsministerin berufen wurde.

Die Tatsache, dass Positive Aktionen in der privaten und öffentlichen Wirtschaft ab 1992 auf verschiedenen Ebenen des Arbeitsministeriums bearbeitet wurden, lässt auf die Brisanz des Themas Positive Aktionen schließen. Während das politische Kabinett von Smet, die *Arbeitsgruppe Chancengleichheit*, die Positive Aktionen in der öffentlichen Wirtschaft bearbeitete, wurde die Verantwortlichkeit für Positive Aktionen in der Privatwirtschaft an die administrative Einheit des Arbeitsministeriums, die *Abteilung Chancengleichheit*, weitergegeben. Das Thema wurde so zu einer Aufgabe der Verwaltung und damit entpolitisiert. Dies lässt sich mit zwei Eigenheiten des belgischen Systems erklären. Themen mit politischem Sprengstoff werden entpolitisiert und Konflikte nicht ausgetragen, sondern befriedet. Die Einmischung des Staates in die gesellschaftliche sowie private Arbeitsteilung der Geschlechter birgt allgemein ein großes Konfliktpotenzial und war somit in der Logik der belgischen Politik zu befrieden. Von ablehnender Seite konnte die *staatliche Initiative zur Frauenförderung* in der Privatwirtschaft außerdem als Eingriff in das Recht auf Eigentum und die Unternehmensfreiheit interpretiert werden (vgl. Humblet 1990, S. 42). Die Entpolitisierung des Themas Positive Aktionen in der Privatwirtschaft war unter gesamtgesellschaftlichen Aspekten geboten, auch wenn dadurch die Zielsetzung, eine grundlegende Mentalitätsveränderung zu erreichen, in Frage gestellt wurde. Die Beibehaltung der Zuständigkeit für Positive Aktionen im öffentlichen Bereich auf politischer Ebene zeugt einerseits von der generellen Tendenz der Kabinette, den Verwaltungen Kompetenzen abzunehmen. Andererseits deutet der Unterschied in der politischen Dimension zwischen Positive Aktionen in der Privatwirtschaft und in der öffentlichen Wirtschaft darauf hin, dass die Positive Aktionen als brisant eingeschätzt wurden. Lediglich im eigenen Kompetenzbereich, also in der öffentlichen Wirtschaft, wurde der Versuch gewagt, das Thema auf politischer Ebene zu halten.<sup>90</sup>

---

normative Position der Akteure differenziert, wie es beispielsweise der *Advocacy Koalitionen Ansatz* ist.

Die Formalisierung der staatlichen Initiative zur Frauenförderung in der Privatwirtschaft erfolgte auf der mittleren der drei skizzierten Stufen und hatte aber praktisch eine geringe Bedeutung. Die Entscheidung für einen *Königlichen Beschluss* als Rechtsmittel für die Positiven Aktionen hat auf den ersten Blick ganz praktische Gründe. Ein *Königlicher Beschluss* ist das normale Rechtsmittel, um die Ausführung eines Gesetz zu regeln. Doch sind die institutionellen Arrangements der belgischen Beratungsdemokratie entscheidend dafür, dass nicht für ein Gesetz (dritte Stufe) oder für eine Kompetenzzuweisung an die Tarifpartner (erste Stufe) optiert wurde. Da sich die Regierung 1985 die Emanzipation von Frauen in die Regierungserklärung geschrieben hatte, war ein Kompromiss nötig, der dem Anspruch der Regierung auf eine progressive Politik gerecht wurde und gleichzeitig die Interessen der Adressaten, die in den Institutionen der belgischen Konfliktlösungsmechanismen ihren festen Sitz haben, berücksichtigte. Den Entwurf des *Königlichen Beschlusses* erarbeitete die *Kommission Frauenarbeit*, die sich als Beratungsgremium des Arbeitsministeriums im Wesentlichen aus Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften zusammensetzte. Die Haltung der Arbeitgeber in Bezug auf emanzipatorische Projekte für Frauen war ablehnend. Die Regelung von Frauenförderung diesen Akteure ganz zu überlassen, wäre ein Gesichtsverlust für die Regierung gewesen, ein verbindliches Gesetz war gegen die Interessen der Wirtschaft nicht durchzusetzen. Der Kompromiss wurde in einer formal ansehnlichen Ausgestaltung als *Königlicher Beschluss*, der der Wirtschaft ihre Entscheidungsfreiheit lies, gefunden.

Bei den Vorbereitungen der Formalisierung spielte die europäische Ebene eine wichtige Rolle. Der Inhalt der Formalisierung mit dem voluntaristischen Ansatz entsprach dem europäischen Ansatz der Positiven Aktionen. Durch die Dokumente der Europäischen Gemeinschaft wurde die nationale Regierung unter Handlungsdruck gesetzt. Angesichts der im Laufe der Zeit entstandenen internationalen Netzwerke für die Verbesserung der Position von Frauen auf dem Arbeitsmarkt (z.B. Optima, Europees Netwerk Positieve Acties u.a., vgl. Cel Positieve Acties 1998, S 46ff) kann von der Existenz einer internationalen *Advocacy Koalition* ausgegangen werden, die sich über ihre gemeinsamen Überzeugungen in Bezug auf den politischen Handlungsbedarf für Frauen auf dem Arbeitsmarkt bildete. Die belgische *Advocacy Koalition* für Positive Aktionen in der Privatwirtschaft konnte sich auf ihre

---

<sup>90</sup> Allerdings ist im *Königlichen Beschluss* zu den öffentlichen Positiven Aktionen die Umsetzung den einzelnen Ministerien überlassen (vgl. Koninklijk Besluit van 27 februari 1990 in Humblet 1990, S. 59), so dass auch hier letztlich durch die Kompetenzzuweisung an Instanzen ohne Zugehörigkeit zur *Advocacy Koalition* eine mögliche Auseinandersetzung vermieden wurde.

Kontakte zu ausländischen Befürworter/innen stützen und sich auf ausländische Beispiele berufen. So verlieh sie ihren Forderungen Nachdruck.

Zu dem Einfluss der institutionellen Arrangements auf die Formalisierung gehört auch die Tatsache, dass die Frauenbewegung, aus deren Gedankengut die Idee der Positiven Aktionen entstanden war, nicht in der *Kommission Frauenarbeit* vertreten war. Als Teile der Frauenbewegung ab 1985 den *Emanzipationsrat* bildeten, waren sie lediglich für das Staatssekretariat und nicht für das Arbeitsministerium beratungsbefugt (vgl. Kuhl 1998, S.13). Als die Frauenpolitik politisch mehr Gewicht erhielt, weil ein Ministerium mit diesem Thema beauftragt wurde, und als durch die Ernennung von Smet zur Ministerin eine neue rechtliche Regelung möglich geworden war, wurde der Einfluss der Frauenbewegung durch die Zusammenführung der *Kommission Frauenarbeit* und des *Emanzipationsrates* zum *Rat der Chancengleichheit* erheblich geschwächt. Das Thema Positive Aktionen wurde von diesem Gremium nicht wieder aufgegriffen. Im Zusammenhang mit der Repräsentation von Frauen in Institutionen ist auch die Anwesenheit von Frauen in gesellschaftlichen Entscheidungspositionen, wie den Gewerkschaften, den Arbeitgeberverbänden und dem Parlament von Bedeutung. Es kann vermutet werden, dass eine geringe Repräsentanz von Frauen in diesen wichtigen Positionen einen schwächenden Einfluss auf die Formalisierung hatte.<sup>91</sup> So könnte die geringe Anwesenheit von Frauen im belgischen Parlament einen Einfluss darauf haben, dass keine Notwendigkeit gesehen wurde, die *staatliche Initiative zur Frauenförderung* in der Privatwirtschaft durch die Legislative formalisieren zu lassen.

Durch die schwache Formalisierung waren der Programmierung Grenzen gesetzt. Die Wahl der Steuerungsinstrumente fiel auf die zwei schwächsten Varianten, die Steuerung durch Vorbild und auf die Steuerung durch Überzeugung/Information/Aufklärung. Das Staatssekretariat versuchte, den Spielraum durch die Gestaltung eines Anreizes in Form der Begleitung durch Expert/innen auszuschöpfen, was jedoch nicht überzeugend gelang. Als Arbeitsministerin, unter der auch die Integration des Programms vorangetrieben wurde, konnte Smet den Spielraum für stärkere Steuerungsmittel vergrößern: Mit dem Tausch „Positive Aktionen gegen Einstellungspflicht“ (s. S. 71 dieser Arbeit) wurde zumindest für

Betriebe in Schwierigkeiten ein finanzieller Anreiz gegeben. Die institutionelle Zuweisung von Verantwortlichkeit kann hier als notwendige Bedingung für eine erfolgreiche Ausgestaltung des Spielraums gelten: erst als verantwortliche Arbeitsministerin konnte sie den Spielraum weiter ausgeschöpfen. Die hinreichende Bedingung liegt auf Akteursebene, da erst mit einem Mitglied der *Advocacy Koalition* für Positive Aktionen als Arbeitsministerin das Arbeitsministerium seine Verantwortlichkeit für die Förderung Positiver Aktionen durch eine Integration in die Arbeitsmarktpolitik wahrnahm.

Die fehlende finanzielle Ausstattung des Programms, die eine wirkungsvollere Steuerung über Anreize ermöglicht hätte, ist mit der damaligen finanzpolitischen Situation und mit der politischen Prioritätensetzung zu erklären. Belgien befand sich in den 80er Jahren in einer schwierigen haushaltswirtschaftlichen Lage. Das Staatssekretariat für gesellschaftliche Emanzipation erhielt erst zwei Jahre nach dessen Einrichtung bzw. einen Monat nach dem *Königlichen Beschluss* zu den Positiven Aktionen eigenes administratives Personal zur Verfügung gestellt (vgl. Kuhl 1998, Beilage 2). Hierfür war das Budget des Staatssekretariats im Vergleich zur Einrichtungszeit (1985) mehr als verdoppelt worden (s. Kuhl 1998, S. 13). In Zeiten, in denen verschiedene Ressorts Einsparungen vornehmen mussten und gleichzeitig das neue politische Betätigungsfeld Frauenpolitik institutionalisiert wurde, war eine großzügigere finanzielle Ausstattung des Programms wohl nicht möglich.

Die sehr geringe Intensität des *Positive-Aktionen-Programms* kommt durch verschiedene Faktoren zustande. Die fehlende Beteiligung der Zielgruppe (Arbeitnehmerinnen) an der Interaktion mit den staatlichen Stellen ist den institutionellen Arrangements zu schulden, die einen Zutritt neuer Akteure in die Beratungsgremien erschweren. Arbeitnehmerinnen in ihrer Eigenschaft als Frauen waren in dem Beratungsgremium *Kommission Frauenarbeit*, wie schon mehrfach erwähnt, nicht explizit vertreten. Ihnen wurde nur in ihrer Eigenschaft als Vertreterinnen von Organisationen der Tarifpartner oder Expertinnen Zutritt gewährt. Die öffentliche Wahrnehmung von Frauen als Gruppe mit eigenen Interessen, z.B. als Arbeitnehmerinnen, hatte sich nicht bis in die staatlichen Beratungsgremien durchgesetzt. Eine institutionalisierte Einflussnahme auf die Politik der Positiven Aktionen durch die

---

<sup>91</sup> Die Annahme, dass das Geschlecht der Akteure einen Einfluss auf die Politik (*politics*) hat, folgt den Argumentationslinien für eine „parity democracy“ oder „balanced representation“ (European Network of Experts 1994, S. 7 u. 8, vgl. auch u.a. Philips 1993, Siim 1994). Die Diskussionen setzen selten auf der Ebene der Konzepte von Demokratie und Repräsentation an, sondern berufen sich meist nur indirekt vor allem auf aufklärerische, liberale Werte der Gleichheit und der Bürgerrechte zur politischen Mitbestimmung und kritisieren die Diskrepanz zwischen Anspruch und Praxis. Ausgehend von der geschlechtlichen Strukturierung der Gesellschaft oder von einer spezifisch weiblichen Erfahrung und dem Vorhandensein eines Fraueninteresses wird die Legitimität der Repräsentation von Frauen durch Frauen geltend

Frauenbewegung als potenzielle Interessenvertretung der Zielgruppe, war erst ab Einrichtung des *Emanzipationsrates* (Ende 1986) möglich. Zu diesem Zeitpunkt war die Phase der Initiation und Estimation abgeschlossen und die Selektion schon in ihrer Endphase. Die ohne die explizite Interessenvertretung der Zielgruppe erarbeitete Programmierung mit ihrer schwachen Intensität war folglich schon geplant.<sup>92</sup>

Die grundsätzliche Unverbindlichkeit des *Positive-Aktionen-Programms* lässt sich mit dem neoliberalen Klima der Wirtschaftspolitik erklären, das gerade in schwierigen wirtschaftlichen Zeiten eine Mehrbelastung der Wirtschaft durch verbindliche Auflagen verhinderte. Dies erklärt auch den großen Gestaltungsspielraum der Sektoren und Betriebe im Rahmen der Kooperation mit den staatlichen Stellen. Ausgehend von der prinzipiellen Freiwilligkeit der Kooperation von Seiten der Wirtschaft, hätten verbindliche Vorgaben des Staatssekretariats die Bereitschaft der Wirtschaft zur Durchführung von Positiven Aktionen geschmälert.

Die von staatlichen Stellen eingeforderte Selbstverpflichtung der Betriebe, die eine Kontrolle durch die staatlichen Akteure erlaubte, garantierte den politischen und administrativen Mitglieder der *Advocacy Koalition* entgegen der schwachen Programmierung einen Zugriff auf die konkrete Umsetzung der Positiven Aktionen in den einzelnen Betrieben und den Sektoren. Fehlendes Vertrauen in die wirtschaftlichen Akteure von Seiten der Mitglieder der *Advocacy Koalition* beziehungsweise eine unterstellte Ablehnung ihres Sets an Überzeugungen könnte das Kontrollbedürfnis der implementierenden Akteure verstärkt haben.

Die religiös-kulturelle Prägung der belgischen Bevölkerung kann nicht direkt auf das *Positive-Aktionen-Programm* bezogen werden.<sup>93</sup> Vielmehr ist es möglich, den Einfluss des Katholizismus auf die allgemeine Haltung zur Frauenemanzipation zu berücksichtigen. So besteht ein negativer Zusammenhang zwischen katholischer Prägung und dem Favorisieren

---

gemacht (vgl. Holli 1996).

<sup>92</sup> Sofern es sich um Programme mit Angebotscharakter handelt, bei denen für ein staatliches Angebot keine Gegenleistung erwartet wird, ist die Nichtbeteiligung der Zielgruppe übliche Praxis. Es ist möglich, dass die gewählte Programmierung die Wahrnehmung von Arbeitnehmerinnen als einer angebotsbedürftigen Gruppe in den Augen der politisch Verantwortlichen widerspiegelt, so dass sich die Frage nach einer direkten Beteiligung von Arbeitnehmerinnen an den Interaktionen nicht stellte. Dies würde sich mit paternalistischen Tendenzen der westlichen Wohlfahrtsstaaten decken (vgl. z.B. Siim 1994). Möglich ist auch, dass mit der adressatenlastigen Programmierung diejenigen, die von den Mitgliedern der *Advocacy Koalition* als die Verantwortlichen für diskriminierende Praxen gesehen wurden, in die Pflicht genommen werden sollten.

von Geschlechtergleichheit.<sup>94</sup> Konkret in Bezug auf die politische Partizipation von Frauen ist die besonders anti-feministische Haltung in Belgien nachgewiesen worden. Zur religiösen Prägung gesellt sich das niedrige Bildungsniveau als wichtigster Faktor für eine anti-egalitäre Haltung bezüglich der Geschlechter. Die staatliche Initiative der belgischen Regierung zur Frauenförderung in der Privatwirtschaft waren kein zentrales Anliegen der Bevölkerung. Feministische Kräfte wurden mit Widerstand, oder noch schwieriger, mit Desinteresse konfrontiert. Eine einflussreiche Lobbygruppe, die mit einer breiten Unterstützung aus der Bevölkerung rechnen konnte, war die *Advocacy Koalition* für die Positiven Aktionen mit Sicherheit nicht. Die Vorgaben der Europäischen Gemeinschaft waren in dieser wenig an Frauenpolitik interessierten Öffentlichkeit nötig, um ein belgisches *Positive-Aktionen-Programm* zu legitimieren. Die religiöse Prägung und die anti-feministische Haltung wirkten also mittelbar über ihren Einfluss auf die Arbeitsbedingungen der *Advocacy Koalition* auf das politische Programm. Dies ist neben den Eigenschaften des politischen Systems eine weitere Erklärung sowohl für das Desinteresse der Legislative an der aktiven Gestaltung der frauenfördernden Arbeitsmarktpolitik als auch für die politische Prioritätensetzung, die das *Positive-Aktionen-Programm* mit einer unverbindlichen Programmierung ohne materielle Basis ausgestaltete.

Am Programmprofil wird eine Diskrepanz zwischen der Ebene der formalen, politischen, also der in den Beratungsgremien und auf Regierungsebene ausgehandelten Entscheidungen, die im *Königlichen Beschluss* formalisiert wurden, und der konkreten Umsetzung deutlich. Diejenigen Dimensionen des Programms, die den Aushandlungsprozessen der belgischen *Konkordanzdemokratie* unterworfen waren, also die Formalisierung und die formale Programmierung, sind wenig bindend und sehr allgemein gehalten. Die Dimension der konkreten Umsetzung des Programms hingegen, die in den Zuständigkeitsbereich des Staatssekretariats, bzw. ab 1992 des Arbeitsministeriums fiel und zur Aufgabe der *Arbeitsgruppe Positive Aktion* gehörte, war verbindlich, anspruchsvoll und arbeitsintensiv für die kooperierenden Unternehmen. Die Merkmale der belgischen Politik erfordert formale Kompromisse, die sich auf der Ebene der politischen Entscheidung durch allgemeine

---

<sup>93</sup> Die wenigen Untersuchungen, die sich mit der Einstellung zu Frauenemanzipation beziehungsweise mit dem Zusammenhang zwischen religiös-kultureller Prägung und der Einstellung hierzu beschäftigen und Belgien berücksichtigen, sind meist sehr allgemein und bieten wenig Anhaltspunkte, um sinnvolle Aussagen in diesem Zusammenhang zu formulieren. Zum Datenproblem bei der Kombination der beiden Punkte Frauenemanzipation und Religion siehe auch Wilcox/Jelen 1993, S. 44 Fußnote 2.

Regelungen und eine geringe Verpflichtung für die Adressaten auszeichnen, da an der Entscheidungsfindung die heterogenen Beratungsgremien beteiligt sind, oder die politische Elite, die auf die unterschiedlichen Interessen innerhalb ihrer Partei Rücksicht nehmen müssen. Gleichzeitig eröffnet eine formale Kompromisslösung für die implementierenden Akteure die Möglichkeit, auf Basis dieser Entscheidungen ihre Interessen in der konkreten Umsetzung zu verwirklichen. Am Beispiel der Initiative zur Frauenförderung in der Privatwirtschaft wird deutlich, dass die implementierenden Akteure innerhalb der offiziell ausgehandelten Bedingungen versuchten, ihre ausdifferenzierten Vorstellungen von chancengleichheitsorientierter Arbeitsmarkt- und Personalpolitik durch ein Ausgestaltung des *Positive-Aktionen-Programms* zu verwirklichen, die ihnen eine große Einflussnahme bei den Adressaten garantierte. Durch den Kooperationsvertrag mit den Betrieben und den zur Verfügung gestellten Experten, erhielt das Staatssekretariat die Möglichkeit, trotz der schwachen Formalisierung und Programmierung, in erheblichem Maße Kontrolle und Einfluss auszuüben. Ein weiterer Hinweis auf die Ausnutzung des vorgegebenen Spielraums war der Versuch mit dem Kooperationsvertrag die vorgegebene Programmierung (durch Steuerung) durch Anreiz zu erweitern.

### **3.6. Zusammenfassung und Ausblick: belgische Spielregeln für ein Thema von europäischer Relevanz**

In Belgien entwickelten sich ab den 70er Jahren staatliche Gremien und Institutionen, die die Verbesserung der Position von Frauen auf dem Arbeitsmarkt zum Ziel setzten. Diese Institutionen nahmen die Initiative zur Frauenförderung in der Privatwirtschaft. Die Zuständigkeit für diese Initiative wurde an die Institutionen mit der jeweils höchsten Kompetenz weitergegeben, so dass Frauenförderung in der Privatwirtschaft vom Beratungsgegenstand des Beratungsgremium des Ministeriums zum Politikgegenstand des Staatssekretariats für Gesellschaftliche Emanzipation und schliesslich zum Aufgabenbereich des Arbeitsministeriums wurde. Diese Entwicklung vom politischen Problem zum politischen Programm wurde ganz wesentlich von der individuellen Akteurin Smet geprägt, die das Thema Positive Aktionen während ihrer politischen Karriere in die verschiedenen Institutionen mitführte. Der Umstand der Regierungsbeteiligung ihrer Partei (CVP) ermöglichte ihr diese Karriere. Smet wurde von einer Reihe von Akteur/innen der

---

<sup>94</sup> In Belgien ist es allerdings die christliche Partei, also die katholisch ausgerichtete politische Kraft, die das Thema Frauenemanzipation im Sinne von Geschlechtergleichheit vorantreibt. Dies steht im Gegensatz zu den meisten anderen europäischen Ländern, in denen es sozialdemokratische oder links- alternative Kräfte sind, die die Emanzipation vorantreiben wollen.

Verwaltung begleitet, die zur *Advocacy Koalition* für Positive Aktionen in der Privatwirtschaft gehörten.<sup>95</sup>

An dieser Stelle wird die wechselseitige Beziehung zwischen Akteuren und Institutionen deutlich. Innerhalb der institutionellen Vorgaben der belgischen *Konkordanzdemokratie* war es möglich, ein kontroverses Thema wie Frauenförderung in der Privatwirtschaft aufzugreifen und in ein Programm umzusetzen. Die vorhandenen Strukturen der Konfliktbefriedung, wie zum Beispiel die Beratungsgremien, ermöglichten das Aufgreifen des Themas und garantierten eine Entscheidungsfindung durch Kompromisse. Für die Weiterentwicklung des Themas wurde die Schaffung einer neuen Institution genutzt, die während dieser Zeit von der Regierung auf Druck der Frauenbewegung eingerichtet worden war. Das Staatssekretariat für Gesellschaftliche Emanzipation bot sich als das zuständige Gremium an, um Frauenförderung in der Privatwirtschaft zu einem politischen Instrument der Regierung für frauenpolitische Ziele zu machen. Mit der Übernahme der Leitung des Ministeriums für Arbeit und Beschäftigung durch Smet war die Zuständigkeit für Positive Aktionen dann sowohl auf politischer als auch administrativer Ebene wieder bei diesem Ministerium angelangt, wo es im Beratungsgremium *Kommission Frauenarbeit* seinen Anfang genommen hatte. Von den Akteur/innen der *Advocacy Koalition* erforderte die *Konkordanzdemokratie* eine Anpassung der Ziele an die verbindlichen Spielregeln, wie beispielsweise Kompromissbereitschaft. Gleichzeitig bot sie der Koalition aber auch durch die Schaffung einer neuen Institution (das Staatssekretariat) die Möglichkeit, ihren Einflussbereich auszuweiten. Schliesslich veränderten Akteur/innen gar eine Institution, als dem Arbeitsministerium die Aufgabe der Chancengleichheitspolitik übertragen wurde. Bei dem Aspekt der Nutzung institutioneller Möglichkeiten, ist zu berücksichtigen, dass die traditionellerweise beteiligten Akteure in einem Beratungsgremien den Zugang neuer Akteure beschränken können. Als im Arbeitsministerium die *Kommission Frauenarbeit* gegründet wurde, erhielten Organisationen der Frauenbewegung in diesem Bereich keinen Zugang. Das Netzwerk des *Advocacy Koalition* ermöglichte dennoch den erfolgreichen Einzug des Themas Frauenförderung in der Privatwirtschaft in dieses Gremium. Durch ihre Einbindung in die institutionellen Kanäle hatten die Akteur/innen der Koalition Zugang und Einfluss in den jeweiligen Entscheidungszentren, in die sie feministische Vorstellungen und politische Forderungen der Frauenbewegung einbrachten. Durch die Besetzung der institutionellen Schaltstellen (Vorsitzende *Kommission Frauenarbeit*, Staatssekretärin für

---

<sup>95</sup> So war beispielsweise durch die Zusammenlegung der Administration des Staatssekretariats mit dem Teil der Administration des Arbeitsministeriums, der das Sekretariat der *Kommission Frauenarbeit* führte, eine personelle Kontinuität gegeben.

Gesellschaftliche Emanzipation, erste Arbeitsministerin, die für Chancengleichheitspolitik befugt wurde) konnte Smet die Mitglieder *Advocacy Koalition* organisieren und mit Ressourcen ausstatten.

Die Ausnutzung der institutionellen Möglichkeiten durch die *Advocacy Koalition* erklärt, wieso in einem Land mit einer vergleichsweise schwachen Frauenbewegung, mit Tarifpartnern, die progressive Frauenpolitik nicht als zentrales Anliegen aufgriffen und einer der Frauenemanzipation tendenziell abgeneigten Bevölkerung eine progressive Frauenarbeitsmarktpolitik umgesetzt werden konnte. Von den verschiedenen Variablen, die auf die Entwicklung der staatlichen Initiative zur Frauenförderung in der Privatwirtschaft und die Ausgestaltung des *Positive-Aktionen-Programms* wirkten, hatte das politische System Belgiens mit seinen charakteristischen Institutionen der *Konkordanzdemokratie* die prägendste Bedeutung. Diese ermöglichten die Thematisierung von Frauenförderung in der Privatwirtschaft ausserhalb der offiziellen Agenda, so dass die grossen Parteien keinen politischen Konfliktstoff aufgreifen mussten. Sie prägten auch die schwache formale Ausgestaltung des Programms bei gleichzeitiger verbindlicher und strenger Umsetzung für die kooperierenden Adressaten. Die Frauenbewegung hat über ihre Bedeutung für die Einrichtung des Staatssekretariates für Gesellschaftliche Emanzipation ihren Anteil an der Entwicklung, da von diesem Organ aus die Initiative zu einem politischen Programm gestaltet werden konnte. Die Regierungsbeteiligung der Christlichen Volkspartei CVP garantierte die zentrale Position der Akteurin der *Advocacy Koalition* Smet in Schlüsselpositionen. Von dort aus konnte sie versuchen, über die vorgesehenen Steuerungsinstrumente hinaus, die unter anderem auch durch die wirtschaftliche Situation des Landes bedingt waren, einen Anreiz für die Adressaten zu schaffen.

Die Untersuchung der landesspezifischen Bedingungen derjenigen Staaten Europas, deren Regierungen Frauenförderung in der Privatwirtschaft eingeführt haben, kann Länder, die den Vorgaben der Europäischen Gemeinschaft und Union noch nicht gefolgt sind, bei der Entwicklung ihrer Strategien von Nutzen sein. Das Beispiel Belgiens, das eines der ersten europäischen Länder war, das die Impulse der Europäischen Gemeinschaft aufnahm und umsetzte, zeigt, dass es nicht das gesellschaftliche oder wirtschaftliche Klima oder die Zahl der Anhänger/innen feministischer Bewegungen sind, die die Entscheidung der Regierung für eine Einflussnahme auf die gesellschaftlichen Geschlechterverhältnisse am stärksten bestimmen. In weiteren Untersuchungen sollte zu der Frage nach den Voraussetzungen für eine staatliche Politik der Frauenförderung in der Privatwirtschaft auch

die Frage nach den Erfolgen bzw. der Effektivität der bisherigen politischen Programme geklärt werden. Gemeinsam mit den Ergebnissen der Untersuchung der Bedingungen für ein Zustandekommen der Politik ist die Evaluation der Programme ein zentraler Aspekt, um aus den gemachten Erfahrungen anderer Länder zu lernen.

In Bezug auf das *Positive-Aktionen-Programm* in Belgien wird eine solche Evaluation auf Grund der Datenlage schwierig. Unter anderem in Gesprächen mit Mitarbeiterinnen der *Arbeitsgruppe Positive Aktion* wurde jedoch deutlich, dass vor allem Großbetriebe, die sich meist auf Grund ihrer multinationalen Struktur schon in den USA mit Förderstrategien beschäftigt hatten, die Ressourcen aufbringen konnten, um Positive Aktionen durchzuführen. Auf Sektorebene waren meist nur allgemeine Verlautbarungen oder unpräzise Vorhaben formuliert worden. Aus diesem Grunde soll in Belgien nun in Zukunft innerhalb der neuen Arbeitsgruppe Beschäftigung und Unternehmen (s. S.45) ein Programm speziell für die mittleren und kleinen Unternehmen erarbeitet werden. Aus den Gesprächen und aus anderen Unterlagen deutet sich an, dass die praktische Bedeutung des *Positive-Aktionen-Programms* in Bezug auf die globale Wirkung auf die Position der Arbeitnehmerinnen als gering einzuschätzen ist. Das offenkundige politische Desinteresse an einer Evaluation könnte ein weiteres Indiz für eine geringe Effektivität des Programms sein, sofern konkrete Ergebnisse das Kriterium sind. Denkbar ist jedoch auch, dass Erfolge, die empirisch nicht einfach zu fassen sind, wie beispielsweise die Thematisierung von Diskriminierungen auf von Frauen auf dem Arbeitsmarkt in der öffentlichen Diskussion, die Sensibilisierung der politisch Verantwortlichen und der Tarifpartner, oder andere, vor allem auf einen Bewusstseinswandel zielende Kriterien, nicht vorzeigbar sind und somit eine Evaluation für die politisch Verantwortlichen uninteressant ist.

Ein Vergleich mit anderen Ländern würde es ermöglichen, die Ergebnisse der vorliegenden Arbeit in Bezug auf allgemeine Charakteristiken des Politikfeld Frauenpolitik auf dem Arbeitsmarkt, die sich auch in anderen Ländern wieder finden, ausdifferenzieren. In einer vergleichenden Untersuchung, die Strategien staatlicher Initiativen und konkrete Programme untersucht, könnte geklärt werden, wie *stark* der Einfluss der belgischen Institutionen die Entwicklung und die Ausgestaltung der staatlichen Initiative geprägt hat, also inwiefern die belgische Initiative Merkmale hat, die sich von Initiativen anderer Staaten unterscheiden und inwiefern typische Merkmale des Politikfeldes Frauenpolitik zu finden sind.

Die Europäische Gemeinschaft bzw. Union, die schon in den 80er Jahren ihre Mitgliedsstaaten zur Durchführung von Positiven Aktionen aufgefordert hat, sollte ein

vitales Interesse an der Auswertung der bisher geführten Positiven Aktionen haben, wenn sie das Ideal der Chancengleichheit zwischen den Geschlechtern in Europa verwirklichen will. Eine systematische, wissenschaftliche Auswertung der bisher gemachten Erfahrungen im Bereich der Wirtschaft und ein Vergleich der verschiedenen Strategien in ihrem Landeskontexten, kann die erfahrenen Ländern in ihrer Politik unterstützen und den Ländern, die über eine staatliche Initiative nachdenken, wie beispielsweise Deutschland, wichtige Anhaltspunkte für eine effektive Strategie bieten- ganz gleich was die politischen Kriterien für Effektivität sein werde. Die Grundlage zu weiterer Forschung ist die ausführliche Deskription und Analyse der einzelnen Initiativen, die für Belgien mit dieser Arbeit geleistet sein soll.

## Literatuurverzeichnis

### Primärliteratuur

#### Rechtstexte

##### Belgien

- *Wet van 4.8.1978 tot economische heroriëntering.* Belgisch Staatsblad 17.8.1979.
- *Koninklijk Besluit van 2 december 1974 houdende oprichting van de Commissie Vrouwenarbeid.* Belgisch Staatsblad 12 december 1974.
- *Koninklijk Besluit van 14 juli 1987 houdende maatregelen tot bevordering van gelijke kansen voor mannen en vrouwen in de privé-sector.* Belgisch Staatsblad 26 augustus 1987.
- *Koninklijk Besluit van 12 augustus 1993 tot wijziging van het koninklijk besluit van 14 juli 1987 houdende maatregelen tot bevordering van gelijke kansen voor mannen en vrouwen in de privé-sector.* Belgisch Staatsblad 24 september 1993.

##### Europa

- 75/117/EWG. *Richtlinie des Rates vom 10. Februar 1975 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Anwendung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Männer und Frauen.* Abl. L 45 vom 19.2.75.
- 76/207/EWG. *Richtlinie des Rates vom 9. Februar 1976 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in bezug auf die Arbeitsbedingungen.* ABl. L 39 vom 14.2.1976.
- 79/7/EWG. *Richtlinie des Rates vom 19. Dezember 1978 zur schrittweisen Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Bereich der sozialen Sicherheit.* ABl. L 006 vom 10.1.1979.
- *Entschließung des Rates vom 12. Juli 1982 zur Förderung der Chancengleichheit der Frauen.* ABl. C 186 vom 21.7.1982.
- 84/635/EWG. *Empfehlung des Rates vom 13. Dezember 1984 zur Förderung positiver Maßnahmen für Frauen.* Abl. L 331 vom 19.12.1984.

#### Veröffentlichung von Ministerien, Broschüren, Pressemappen, Berichte etc.

- ABVV. *Positieve aktie is meer dan gelijke kansen.* Sociaal recht (o.J.).
- Cabinet du secrétaire d'état à l'environnement et à l'émancipation sociale 1988. „Information complémentaire relative aux actions positives dans l'entreprise“. *Table des matières, farde de presse, action positive.* 6.10.1988.
- Cel Positieve Acties 1998. Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid. *Activiteitenrapport 1996-1997.*
- Cel Positieve Acties 1996 (?). Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid. *Activiteitenrapport 1995-1996.*
- Cel Positieve Acties o. J. Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid. *Positieve Actie Plannen.*
- Cel Positive Acties (?). Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid, Dienst Collectieve Arbeidsbetrekkingen. *Programma van de studiedag: "Management van verschillen."* Documentatie studiedag 8.5.1996.

- Cellule Actions Positives 1993. Ministère de l'emploi et du travail, service des relations collectives de travail. *Rapport d'activités 1991-1992*.
- Commissie Vrouwenarbeid 1976. *Activiteitenverslag II*.
- Commissie Vrouwenarbeid 1984a (?). *Publicatie van de Commissie Vrouwenarbeid: De Commissie Vrouwenarbeid*.
- De Winter, Verlee 1989. „Horizontale doorlichting van de positieve aktiestrategie in de ondernemingen door Mevrouw V. De Winter, attaché bij de Staatssecretaris voor Maatschappelijke Emancipatie“. *Informatiedag Positieve Akties in de Privé-Ondernemingen in België*. Informatiedag, Hilton Hotel Brussel, 18 10.1989 op initiatief van M. Smet, Staatssecretaris voor Maatschappelijke Emancipatie.
- De Winter, Verlee 1990(?). *La politique d'actions positives dans le sécteur privé et dans le sécteur public en Belgique*.
- Degroote, Annemie. Katholieke Universiteit Leuven, Hoger Instituut voor de Arbeid. 1987. *Positieve Actie voor vrouwen: een pilootproject bij de R.T.T. - achtergrondinformatie en verslag van de eerste stap in een programma van positieve actie*. Onderzoek in opdracht van het Staatssecretariaat voor Leefmilieu en Maatschappelijke Emancipatie.
- Degroote, Annemie. Katholieke Universiteit Leuven, Hoger Instituut voor de Arbeid. 1988. *Handleiding voor Positieve Actie*. Onderzoek in opdracht van het Staatssecretariaat voor Leefmilieu en Maatschappelijke Emancipatie.
- Dienst Gelijke Kansen 1998. *Verslag van de Dienst Gelijke Kansen voor Mannen en Vrouwen 1993-1997*.
- Grouwels, Brigitte. Vlaams Ministerie van Brusselse Aangelgenheden en Gelijkekansenbeleid 1997 (?). *Beleidsbrief Gelijkekansenbeleid- begroting 1998- Gelijkekansen in Vlaanderen*.
- Kabinet van de Staatssecretaris voor Maatschappelijke Emancipatie en Leefmilieu 1987. *Balans van (ongeveer) twee jaar regeringsbeleid ten aanzien van de emancipatie van de vrouw*.
- Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid 1990(?). *Het overleg over de plannen voor positieve acties in de ondernemingen uit de paritculiere sector- praktische gids ten gerieve van de sociale gesprekspartners*.
- Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid 1993. *Broschure Netwerken Gelijke Kansen voor privé-bedrijven*.
- Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid 1996a. *Wegwijs in het overleg voor positieve-actieplannen*.
- Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid 1996b. „OGSW?-NEE! In een ideale werkrelatie is geen plaats voor sexuele intimidatie“. *Informatiegids inzake OSGW in de privésector*.
- Minister van Tewerkstelling en Arbeid en Gelijke-Kansenbeleid 1997. *Wegwijs in het provinciaal en gemeentelijk gelijke-kansenbeleid in de provincie Vlaams-Brabant*. Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid in samenwerking met het Provinciebestuur.
- Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid 1998a. *Gids van het Federaal Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid*.
- Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid 1998b. *Meta-Gids* [online]. [http://meta.fgov.be/pa/nla\\_index.htm](http://meta.fgov.be/pa/nla_index.htm).
- Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid. Dienst Gelijke Kansen 1999. *Gelijkheid van mannen en vrouwen. Basisdocumentatie*.
- Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid o.J. *Gelijke Kansen voor Mannen en Vrouwen*.
- Mitglierder des Optima-Projekts o.J. *OPTIMA- Transnationaal Comparatief Rapport*.
- Nationale Arbeidsraad 1992. *Rapport Nr. 39- Positive Acties voor vrouwen-centrale akkorden 1989-1990 en 1991-1992*. 17 november.

- Raad van de Gelijke Kansen voor Mannen en Vrouwen 1996(?). *Activiteitenverslag oktober 1993- juni 1995*.
- Raad van de Gelijke Kansen voor Mannen en Vrouwen 1997(?). *Activiteitenverslag september 1993- oktober 1997*.
- Smet, Miet 1988. Cabinet du secrétaire d'état à l'environnement et à l'émancipation sociale. „Allocution du secrétaire d'état à l'environnement et à l'émancipation sociale Madame Miet Smet pour situer sa politique d'actions positives“ In: Cabinet du secrétaire d'état à l'environnement et à l'émancipation sociale. „Information complémentaire relative aux actions positives dans l'entreprise“. *Table des matières, farde de presse, action positive*. 6.10.1988.
- Smet, Miet 1995. *Tien jaar beleid 1985-1995*.
- Smet, Miet o.J. *Curriculum vitae*.
- Vervoort, Jo 1996. „Management van Diversiteit“ In: Cel Positive Acties (?). Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid, Dienst Collectieve Arbeidsbetrekkingen. *Programma van de studiedag: "Management van verschillen."* Documentatie studiedag 8.5.1996.

## Sekundärliteratuur

- Administraties van het Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid 1987. „Honderd jaar sociaal recht in België- De Vrouwenarbeid“. *Arbeidsblad*, januari-februari.
- Alen, André; Dujard, Jean; Mast, André (hrsg.) 1986. *Overzicht over het Belgisch administratief recht*. 10. Aufl. o.O.: E. Story-Scientia wetenschappelijke uitgeverij.
- Amstel, Renée van; Berg, Thérèse van den; Verschuren, Ria. Nederlands Instituut voor Arbeidsomstandigheden (hrsg.) 1994. *Positieve actie: er moet aan gewerkt worden. Praktijkervaringen bij arbeidsorganisaties die een beroep deden op de Stimuleringsregeling Positieve Actie voor Vrouwen*. Onderzoek in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Amsterdam.
- Benhabib, Seyla; Butler, Judith; Cornell, Drucilla; Fraser, Nancy 1995. *Der Streit um Differenz- Feminismus und Postmoderne in der Gegenwart*. ZeitSchriften. Frankfurt/M.: Fischer.
- Bennett, Colin J.; Howlett, Michael 1992. „The lessons of learning: Reconciling theories of policy learning and policy change“. *Policy Science*, 25, 3.
- Bergmann, Kristin 1999. *Die Gleichstellung von Frauen und Männern in der europäischen Arbeitswelt- eine rechtsvergleichende, empirisch-politikwissenschaftliche Untersuchung*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Bulck, Jan van den 1992. „Pillars and Politics: Neo-Corporatism and Policy Networks in Belgium“. *West European Politics*, 15, 2.
- Coetsier, C.; Claes, R.; Berings, D. CEDEFOP- European Center for the Development of Vocational Training (hrsg.) 1987. *The role of the social partners in vocational education and training in Belgium*. CEDEFOP Documents. Berlin.
- Commissie Vrouwenarbeid 1984b. "De tewerkstelling van vrouwen en positieve acties". *Cahiers van de Commissie Vrouwenarbeid*, 9, 7.
- Commission du travail des femmes 1978. „Rapport d'activité III. 1977- Extraits (1)“. *Revue du travail*, Juin-Juillet, 79. Jg.
- Daems- van Ussel, Paule; Derveleaux- van Ussel, Ghislaine 1964. *Kleine Cultuuratlas van België*. Brussel, Amsterdam: Elsevier.
- De Morgen. „Miet Smet wil vrouwvriendelijker bedrijven“. 7.10.1988.
- Deschouwer, Kris 1987. *Politieke Partijen in België*. Politieke Bibliotheek Kluwer. Antwerpen: Kluwer.

- Directoraat-Generaal Studies. Europees Parlement 1995. „Organen ter bevordering van gelijke kansen voor mannen en vrouwen in de lid-staten en de instellingen van de Europese Unie“. *Serie rechten van de vrouw*. W-1/rév.3. 11/1995.
- Elskens, Bea 1998. „Weg van Positieve Actie?!“. *Koepel*, 5, 1.
- Emancipatieraad Nederland (hrsg.) 1987. *Positieve actie internationaal- een studie naar positieve actie in Canada, Australië, Noorwegen en Frankrijk*. o.O.: Staatsdrukkerij en -Uitgeverij.
- European Commission. Office for Official Publications of the European Communities. 1998. *One hundred words for equality- a glossary of terms on equality between women and men*. Luxembourg.
- European Network of Experts 1994. „Women in decision-making“. *Women in decision-making. Facts and figures on women in political and public decision-making in Europe*. 2. Aufl.
- Feick, Jürgen; Jann, Werner. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. 1989. *Comparative Policy Research- Eclecticism or Systematic Integration?*. MPIFG Discussion Paper 89/2.
- Fitzmaurice, John 1988. *The Politics of Belgium*. London: C.Hurst & Co.
- Fitzmaurice, John 1996. *The Politics of Belgium*. 2. vollst. überarb. Aufl. London: C.Hurst & Co.
- Gabriel, Oscar W. 1994. „Die EU-Staaten im Vergleich: Strukturen, Prozesse, Politikinhalt“. In: Gabriel, Oscar W.; Brettschneider, Frank. *Die EU-Staaten im Vergleich. Struktur, Prozesse, Politikinhalt*. 2.Aufl., Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Goderis, Tinneke 1996. *De aanwezigheid van vrouwen op bestuursniveau in bedrijven en openbare dienst*. Eindverhandeling Hogeschool Gent, afdeling Bestuurskunde. unpubl.
- Guadagnini, Marila 1995. „The Latecomers: Italy's Equal Status and Equal Opportunity Agencies“. In: Stetson, McBride; Mazur, Amy G. *Comparative State Feminism*. Thousand Oaks, London, u.a.: Sage Publications.
- Haegendoren, Mieke van; Valgaeren, Elke; Woodward, Alison, u.a. SEIN en Steunpunt Women's Studies Limburgs Universitair Centrum (hrsg.). 1998. *Vrouw en Management*. Dokumentatie Studiedag Vrouw en Management.
- Hall, Peter A. 1993. „Policy Paradigms, Social Learning, and the State“. *Comparative Politics* 25, 3.
- Hermans, An. 1997. *Geschiedenis van feminisme en vrouwenbeweging in internationaal perspectief*. unpubl. Manuskript.
- Het Volk. „Privé trekt lat gelijk voor man en vrouw“. 7.10.1988.
- Holli, Anne Maria 1996. „Discursive strategies in Finnish equality policies“. *Sourcebook- Workshop: Methodological Approaches to the Comparative Study of Gender and Policy Debates*. APSA Annual California. San Francisco, August 28 1996.
- Howlett, Michael; Ramesh, M. 1995. *Studying Public Policy*. Oxford: University Press.
- Humblet, Patrick 1990. „Positive actie voor vrouwen.Het juridische kader naar Belgisch recht“. *Tegenspraak, Cahier 8*. Antwerpen: Kluwer rechtswetenschappen.
- Inglehart, Marita Rosch. 1993. „Gender Differences in Sex-Role Attitudes: A Topic Without a Future?“. In: Reif, Karlheinz; Inglehart, Ronald. *Eurobarometer: The Dynamics of European Public Opinion*. Houndsmills u.a.: Macmillian academic and professional.
- Jansen, H.P.H. 1971. *Kalendarium Geschiedenis van de Lage Landen in jaargetallen*. Antwerpen: Het Spectrum.
- Jesse, Eckhard 1994. „Wahlssysteme und Wahlrecht“. In: Gabriel, Oscar W.; Brettschneider, Frank. *Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt*, 2.Aufl. Opladen: Westdeutscher Verlag.

- Jonasdottir, Anna G. 1988. „On the Concept of Interest, Women’s Interests, and the Limitations of Interest Theory“. In: Jonasdottir, Anna G.; Jones, Kathleen B. *The Political Interest of Gender*. London: Sage Publications.
- Kenis, Dennis; Schneider, Volker. 1991. „Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox“. In: Martin, Bernd; Mayntz, Renate. *Policy Networks*. Frankfurt/M.: Campus.
- Kimmel, Adolf 1994. „Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen“. In: Gabriel, Oscar W.; Brettschneider, Frank. *Die EU-Staaten im Vergleich. Struktur, Prozesse, Politikinhalt*, 2.Aufl. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Krell, Gertraude 1999. „Managing Diversity- Chancengleichheit als Erfolgsfaktor“. *Personalmanagement*, 4/99.
- Kuhl, Mara 1998. *De Belgische overheidsstructuren voor vrouwenbeleid*. Eindwerk Universitaire Instelling Antwerpen. unpubl.
- Kurz-Scherf, Ingrid 1999. „Männerbündischer Traditionalismus.“ In: Arlt, Hans-Jürgen; Nehls, Sabine. *Bündnis für Arbeit, Konstruktion, Kritik, Karriere*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Lehmbuch, G. 1967. *Proporzdemokratie: Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und in Österreich*. Tübingen: Mohr.
- Lijphart, Arend 1975. „The Comparable-Cases Strategy in Comparative Research“. *Comparative Political Studies*, 8, 2.
- Mahon, Evelyn 1995. „Ireland’s Policy Machinery: The Ministry of State for Women’s Affairs and Joint Oireachtas Committees for Women’s Rights“. In: Stetson, McBride; Mazur, Amy G. *Comparative State Feminism*. Thousand Oaks, London, u.a.: Sage Publications.
- Mayntz, Renate; Scharpf, Fritz W. 1995. *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*. Frankfurt/M.: Campus.
- Mechelen, Renée van 1996. *De meerderheid een minderheid- de vrouwenbeweging in Vlaanderen: feiten, herinneringen en bedenkingen omtrent de tweede golf*. Leuven: Van Halwyck.
- Morgan, April; Wilcox, Clyde 1992. „Anti-Feminism in Western Europe 1975-1987“. *West European Politics*, 15, 4.
- Nettl, J.P. 1968. „The State as a Conceptual Variable.“ *World Politics* XX, 4.
- Nohlen, Dieter (hrsg.) 1998. *Lexikon der Politik*. Bd. 7. Politische Begriffe. München: Beck.
- Nothomb, Charles-Ferdinand 1990. *Democratie in België- een algemeen overzicht van het Belgisch institutionele stelsel*. Brussel: Roularta Books.
- Pernot, Anнемie (voorzit. Commissie Vrouwenarbeid). „De werking von de Commissie Vrouwenarbeid“ *Steunpunt Werkgelegenheid, Arbeid, Vorming- Nieuwsbrief* 3. trimester.
- Pfau-Effinger, Birgit 1993. „Macht des Patriarchats oder Geschlechterkontrakt?“. *PROKLA 93-Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft*. Frauen in der Ökonomie, 23,4.
- Philips, Anne 1993. „Citizenship and Feminist Theory“. In: Philips, Anne. *Democracy and Difference*. Cambridge: Polity Press.
- Plantenga, Janneke 1995. „Labour-Market Participation of Women in the European Union“. In: Doorne-Huiskes, Anneke van; Hoof, Jacques van; Roelofs, Anneke (hrsg). *Women and the European Labour Markets*. London: Paul Chapman Publishing.
- Plantenga, Janneke; Tijdens, Kea 1995. „Segregation in the European Union: Developments in the 1980s“. In: Doorne-Huiskes, Anneke van; Hoof, Jacques van; Roelofs, Anneke (hrsg). *Women and the European Labour Markets*. London: Paul Chapman Publishing.

- Put, Eddy. 1993. „Beloften en impasses van het institutioneel onderzoek- de studie van de organisatiestructuur van de Belgische ministeries (1831-1988)“. In: Luc Vandeweyer. Algemeen Rijksarchief en Rijksarchief in de provinciën (hrsg). *Miscellanea Archivistica Studia*, Bd. 29. Institutioneel onderzoek in Nederland en België- handleidingen van de Belgisch-Nederlandse workshop Brussel, 26 mei 1992.
- Radaelli, Claudio M 1995. „The role of knowledge in the policy process“. *Journal of European Public Policy*, 2, 2.
- *Revue du travail* 1978a. „Comment réaliser la mixité des emplois?“. 79e année, janvier-février.
- *Revue du travail* 1978b. „Comment réaliser la mixité des emplois?- Compte rendu d'une journée d'études organisée, le 30 janvier 1978, par la Commission du Travail des Femmes“. 79e année, décembre.
- *Revue du travail* 1984. „L'emplois des femmes et les actions positives-actes des journées d'étude organisées par la Commission du Travail des Femmes les 1er et 2 octobre 1984“. 85e année, octobre-novembre.
- Rhodes, R.A.W. 1984. „Power-Dependence, Policy Communities and Intergovernmental Networks“. *Public Administration Bulletin* 49.
- Roelofs, Ellie 1995. „The European Equal Opportunities Policy.“ In: Doorne-Huiskes, Anneke van; Hoof, Jacques van; Roelofs, Anneke (hrsg). *Women and the European Labour Markets*. London: Paul Chapman Publishing.
- Rose, Richard 1991. „What is Lesson-Drawing?“. *Journal of Public Policy* 11, 1.
- Sabatier, Paul A. 1987. „Knowledge, Policy-Oriented Learning, and Policy Change. An Advocacy Coalition Framework“. *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization*, 8, 4.
- Sabatier, Paul A. 1988. „An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein“. *Policy Science*, 21.
- Sabatier, Paul A. 1991. „Toward Better Theories of the Policy Process.“ *Political Science and Politics*, 24.
- Sabatier, Paul A. 1993. „Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik.“ In: Héritier, Adrienne (hrsg). *Policy-Analyse: Kritik und Neuorientierung*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Schmidt, Manfred G. 1997. *Demokratietheorien. Eine Einführung*. 2. Auflage. Opladen: Leske+Budrich.
- Schubert, Klaus 1991. *Politikfeldanalyse*. Grundwissen Politik. Opladen: Leske + Budrich.
- Siim, Berte 1994. „Engendering Democracy: Social Citizenship and Political Participation for Women in Scandinavia“. *Social Politics*, 2, 1.
- Skocpol, Theda; Rueschemeyer, Dietrich; Evans, Peter B. (hrsg.) 1985. *Bringing the state back in*. Cambridge: University Press.
- *Stap voor stap- geschiedenis van de vrouwenemancipatie in België* o.J. herdruk v.h. document dat oorspronkelijk in 1991 op initiatief van het kabinet van de Staatssecretaris voor Maatschappelijke Emancipatie verscheen.
- Stetson, Dorothy McBride; Mazur, Amy G. 1995 (hrsg.). *Comparative State Feminism*. Thousand Oaks, London, u.a.: Sage Publications.
- Tilsley, Liesbet 1997. „Zorgen voor Later?! Pensioenhervormingen in België en Nederland“. Eindverhandeling Universitaire Instelling Antwerpen. unpubl.
- TOTAL E-QUALITY Deutschland e.V. 1998. *Newsletter* 1, Mai.
- United Nations Development Programme (UNDP) 1995. *Human development report*. Oxford: University Press.
- United Nations 1995. *The World's Women 1995 - Trends and Statistics*. Social Statistics and Indicators Serie K No. 12. New York.

- Van Impe, Herman 1984. *Staatsrechtelijk begrippenboek*. Brussel: Établissements Émile Bruylant.
- Vandeputte, Robert 1985. *Economische Geschiedenis van België 1944-1984*. Tielt: Lannoo.
- Vandeputte, Robert 1987. *Sociale Geschiedenis van België 1944-1985*. Tielt: Lannoo.
- Wilcox, Clyde; Jelen, Ted G. 1993. „Catholicism and opposition to gender equality in western Europe.“ *International Journal of Public Opinion Research*, 5, 1.
- Windhoff-Héritier, Adrienne 1980. *Politikimplementation. Ziel und Wirklichkeit politischer Entscheidungen*. Monographien Ergebnisse der Sozialwissenschaften. Königstein/Ts.: Hain.
- Windhoff-Héritier, Adrienne 1987. *Policy-Analyse: eine Einführung*. Frankfurt/M.: Campus.
- Witte, Els; Craeybeckx, Jan; Meynen, Alain 1997. *Politieke geschiedenis van België van 1830 tot heden*. 6. überar. Aufl. Brussel: VUB Press-Standaard.
- Yalçin, Selçuk 1953. *Les relations entre l'Etat et les organisations professionnelles en Belgique*. Thèse No. 143, Université de Genève. Genève: Imprimerie Ganguin et Laubscher.
- Yishai, Yael 1993. „Public Ideas and Public Policy. Abortion Politics in Four Democracies“. *Comparative Politics* 25, January.