

Externe Evaluierung der Maßnahmen der Direktion Bildung und Kultur zur Bekräftigung der Politik der Chancengleichheit der Europäischen Union

Januar 2007

Evaluierung

Die Chancengleichheit ist ein für alle europäischen Bürger proklamiertes Recht, das die europäischen Institutionen allerdings gleichzeitig zum Ergreifen entsprechender Maßnahmen verpflichtet. In der Gesetzeshierarchie (Abkommen, EU-Grundrechtecharta, europäische Gesetzgebung und Rechtsprechung) steht die Anerkennung des Grundsatzes der Chancengleichheit auf der obersten Stufe. In diesem Sinne hat die Europäische Kommission eine Reihe von Instrumenten zur Förderung der Chancengleichheit angenommen, wie z. B. die Rahmenstrategie der Gemeinschaft zur Förderung der Gleichstellung zwischen Frauen und Männern (2001-2005) und den europäische Aktionsplan für die Chancengleichheit von Menschen mit Behinderungen (2004-2010).

Die Generaldirektion (GD) Bildung und Kultur bemüht sich um eine Verbesserung ihrer Unterstützungskapazitäten bei der Umsetzung von Maßnahmen der Europäischen Union zur Förderung der Chancengleichheit. Dabei geht es um zwei verschiedene Aspekte der Chancengleichheit: zum einen um die Gleichstellung zwischen Frauen und Männern und damit die Genderfrage (GEN), und zum anderen um die Chancengleichheit von Menschen mit Behinderungen bzw. Handicaps (HAN). In diesem Zusammenhang hat die GD Bildung und Kultur den Wunsch geäußert, von den Ergebnissen einer extern durchgeführten, unabhängigen Evaluierung zu profitieren.

Ergebnisse der Evaluierung

Ergebnisse im Hinblick auf die Umsetzung der von der Gemeinschaft vorgegebenen Prioritäten durch die GD Bildung und Kultur

Aktuelle Situation

Innerhalb der GD Bildung und Kultur konnte ein institutioneller Anwendungsmechanismus der Grundsätze GEN/HAN auf zwei Ebenen beobachtet werden. Die Qualität dieses Mechanismus bedingt in erheblichem Maße die Effizienz der Aktionen der GD Bildung und Kultur zur Bekräftigung der von der Europäischen Union ergriffenen Maßnahmen im Sinne einer Förderung der Chancengleichheit. Der Mechanismus betrifft die Umsetzung der Prioritäten der Gemeinschaft im Rahmen des Arbeitsprogramms der Generaldirektion zum Thema GEN und HAN sowie die vorausgesetzte Umsetzung dieser Jahresarbeitsprogramme im Rahmen des Verwaltungsplans der GD Bildung und Kultur.

Daraus geht hervor, dass die jedes Jahr oder alle zwei Jahre aufgestellten Arbeitsprogramme der GD Bildung und Kultur zum Thema GEN und HAN motivierend wirken und einer nicht kontrollierten Verpflichtung gleichkommen. Die Umsetzung wird als nicht zwingend erachtet. Die Programme werden von der interdirektionalen Gruppe (GD Beschäftigung und Soziales) anhand von Beiträgen der einzelnen Generaldirektionen ausgearbeitet. Sie enthalten keine Elemente (Methoden, Zielsetzungen usw.), die eine Anwendung der Grundsätze GEN und HAN erlauben. Die Umsetzung der im Rahmen des interdirektionalen Jahresprogramms zur Chancengleichheit erklärten Engagements wird dadurch wahrscheinlich kaum erleichtert. Darüber hinaus scheinen keinerlei Überlegungen bzgl. der Relevanz und Kohärenz einer Einflussnahme auf die einzelnen Prioritäten angestellt zu werden. Eine

konkrete Zielvorgabe in Bezug auf die beiden Prioritäten (wie z. B. Indikatoren) ist in den Verwaltungsplänen ebenfalls nicht enthalten. Die im Jahresprogramm Chancengleichheit erklärten Engagements sind nicht für eine Übertragung auf die Verwaltungspläne gedacht (die Ausarbeitung des Jahresplans Chancengleichheit und des Verwaltungsplans erfolgen getrennt) und dienen den Programmleitern lediglich zur Erinnerung. Den befragten Personen, die für die Programme verantwortlich sind, ist der Jahresplan Chancengleichheit¹ im Übrigen nicht bekannt (das gleiche gilt für die in anderen Generaldirektionen befragten Programmleiter). Die konkrete Ausarbeitung des Jahresarbeitsprogramms Chancengleichheit durch das interne, für die Chancengleichheit zuständige Netzwerk wird nicht in Frage gestellt. Die in der Generaldirektion bzw. der Einheit für die Chancengleichheit zuständigen Korrespondenten sind zwar klar benannt, doch ihr Mandat bleibt vage. Des Weiteren hat die Analyse der Entwicklung einer Umsetzung in neue Rechtsgrundlagen ergeben, dass die Priorität Chancengleichheit ungleichmäßig verteilt ist, auch wenn bei den Programmen „Jugend in Aktion“ für den Zeitraum 2007-2013 und „Kultur“ für den Zeitraum 2007-2013 Verbesserungen festgestellt werden konnten.

Schlussfolgerungen

- 1. Das Jahresarbeitsprogramm Chancengleichheit weist keine ausreichende Verbindung zum Jahresprogramm und zum Verwaltungsplan der GD Bildung und Kultur auf, so dass eine effiziente Integration der Priorität Chancengleichheit in die Programme der Generaldirektion nicht möglich ist.*
- 2. Trotz eines spezifischen Arbeitsprogramms für jede einzelne Priorität (Aktionsprogramm 2001-2005 GEN und Aktionsplan 2004-2010 HAN) werden die beiden Prioritäten nicht mit der notwendigen Differenziertheit gehandhabt.*
- 3. Die Grundsätze in Bezug auf die Geschlechtergleichstellung und die Behinderung werden in den Programmen unterschiedlich gehandhabt und sind z. T. nur unzureichend an die Programminhalte angepasst.*
- 4. Von den Direktionen der GD Bildung und Kultur (Führungsrolle) geht keine wirkliche Verhaltensänderung (auf organisatorischer und institutioneller Ebene) aus.*
- 5. Die Priorität der Chancengleichheit wird nicht als hohe Priorität angesehen.*
- 6. Das Fehlen einer Zielsetzungsstruktur (die beiden Prioritäten werden nicht für eine Umsetzung bis auf die Programmebene dekliniert) und einer Identifizierung potentieller Synergien hemmt die Anwendung von Grundsätzen der Chancengleichheit auf die Maßnahmen der GD Bildung und Kultur.*

Ergebnisse im Hinblick auf die Umsetzung von Aktionen zur Förderung der Chancengleichheit innerhalb der GD Bildung und Kultur

Aktuelle Situation

Zunächst einmal sei bemerkt, dass die verschiedenen Programme der GD Bildung und Kultur eine breite Palette unterschiedlicher Maßnahmen und Verfahrensweisen zur Förderung der Chancengleichheit (GEN und HAN) enthalten. Dabei tragen die

¹ Das Jahresprogramm Chancengleichheit bezieht sich ausschließlich auf den Grundsatz der Gleichstellung von Frauen und Männern (GEN). Es handelt sich hierbei um eine von der GD Bildung und Kultur verwendete Terminologie.

Programme den beiden Prioritäten jedoch auf recht unterschiedliche Weise Rechnung und lassen nicht unbedingt die gleichen Maßnahmen und Verfahrensweisen zur Anwendung kommen. Bei einigen Maßnahmen und Verfahrensweisen scheint eine gezieltere Umsetzung der Prioritäten GEN und HAN zu erfolgen (Comenius/Grundtvig, Jeunesse, Leonardo da Vinci und Erasmus) als dies bei anderen der Fall ist.

Die Programme setzen mit unterschiedlicher Gründlichkeit spezifische Aktionen und Mainstreaming-Aktionen ein. Spezifische Aktionen sollen besonderen Anforderungen gerecht werden und dienen zur Überbrückung und Korrektur bestehender Ungleichheiten, während Mainstreaming-Aktionen eher auf der Ebene der Analyse der allgemeinen Anforderungen eines Programms zu finden sind und auf die Einbeziehung einer Umsetzung des Grundsatzes der Chancengleichheit auf allen Ebenen abzielen. So tragen Mainstreaming-Aktionen den Ungleichheiten konkret Rechnung, indem sie sie identifizieren und die Programme entsprechend anpassen.

Die Umsetzung von Initiativen bzgl. der Chancengleichheit wird z. T. behindert: Mainstreaming-Aktionen sind bei den meisten Akteuren unzureichend identifiziert und konzeptualisiert (fehlendes Verständnis, wenn nicht sogar mangelnde Überzeugung). Es gibt keinen klaren Rahmen, der eine konstruktivere Bezugnahme auf fest umrissene Ziele ermöglichen würde. Die Sensibilisierung und Schulung des Personals in Bezug auf die Chancengleichheit und eine integrierte Vorgehensweise sind trotz des erklärten Engagements stark eingeschränkt. Die transversalen Prioritäten GEN und HAN werden nicht wirklich als „prioritär“ erachtet, und die wichtigsten, für die kommenden Jahre geplanten Aktionen (Europajahre 2007 und 2008) werden diese Tendenz wahrscheinlich weiter verstärken. Innerhalb der GD Bildung und Kultur widmen sich nur wenige, unzureichend geschulte Mitarbeiter der Chancengleichheit, und diesen wenigen wurde kein klares Mandat erteilt. Die Auswirkungen der verschiedenen Aktionen bzw. Maßnahmen zur Förderung der Chancengleichheit sind nicht bekannt.

Schlussfolgerungen

7. *Die GD Bildung und Kultur hat im Hinblick auf die Chancengleichheit zahlreiche Verfahrensweisen entwickelt und es dabei verstanden, spezifische Aktionen und Mainstreaming-Aktionen einander ergänzend zu verbinden.*
8. *Trotz eines erklärten Engagements gibt es nicht genügend Initiativen für eine Entwicklung individueller und kollektiver Kompetenzen zur Umsetzung der Chancengleichheit.*
9. *Das Mainstreaming-Konzept „Chancengleichheit und Behinderung“ bleibt innerhalb der Generaldirektion weiterhin unklar, da es nicht auf der systematischen Analyse der potentiellen Auswirkungen in den einzelnen Anwendungsbereichen aufbaut.*
10. *Innerhalb der GD Bildung und Kultur sind der Priorität Chancengleichheit nicht genügend menschliche Ressourcen zugewiesen, was vor allem die Aktionskapazität einschränkt (es fehlt an angemessenen Schulungen, einsetzbaren Maßnahmen und einem klaren Mandat).*

Ergebnisse im Hinblick auf die Wirksamkeit einer Bekräftigung der Politik der Chancengleichheit

Aktuelle Situation

Zunächst einmal wurden Lücken bei der Weiterverfolgung von Programmen zur Anwendung der Grundsätze der Chancengleichheit festgestellt. Zu den aktivsten Programmen zählen Sokrates (Bildung), Erasmus (Aktionen zur Förderung der Mobilität im Bereich der Hochschulbildung), Leonardo Da Vinci (berufliche Aus- und Weiterbildung), Jugend, Aktionen zur Förderung der Mobilität sowie die meisten Aktionen zur Unterstützung des Programms Lebenslanges Lernen. Je nach Programm und je nach Gesichtspunkt, unter dem die Geschlechtergleichstellung oder die Behinderung betrachtet wird (weniger Indikatoren und Statistiken), konnten bei der Weiterverfolgung Unterschiede festgestellt werden.

Des Weiteren werden die Programme der GD Bildung und Kultur nur sehr selten im Hinblick auf ihren Beitrag zur Förderung der Chancengleichheit evaluiert. Eine solche Evaluierung wurde bislang nur für zwei Programme (Sokrates und Leonardo Da Vinci) durchgeführt. Ohne eine Beurteilung des Erfolgs dieser Programme bzgl. der Chancengleichheit im Bereich Geschlechtergleichstellung und Behinderung ist eine Einschätzung ihrer Wirksamkeit nicht möglich. Darüber hinaus verhindert der Informationsmangel nicht nur die Motivierung der Akteure zu diesen Themen, sondern auch das Erkennen von Bedürfnissen und ihrer Entwicklung.

In Bezug auf die Valorisierung von Best Practices sind verschiedene Bemühungen zu erkennen, die auf ihre Identifizierung und Verbreitung abzielen (Veröffentlichungen, Seminare, Arbeitsgruppen, Website usw.). Diese Verbreitung wird aller Voraussicht nach langfristig Früchte tragen. Dennoch ist die mit sämtlichen Programmen gemeinsam erzielte Kapitalisierung der Best Practices innerhalb der GD Bildung und Kultur nicht ausreichend.

Schlussfolgerungen

- 11. Die Lücken in Bezug auf die Weiterverfolgung und Evaluierung der Programme verhindert eine Beurteilung der bereits erzielten Fortschritte sowie die Motivierung interner und externer Teams.*
- 12. Zur Optimierung von Kommunikation und Marketing werden Best Practices identifiziert und valorisiert, die dann allerdings intern bei der Verstärkung der Lernprozesse in den Bereichen Organisation und Entwicklung der Generaldirektion keine Anwendung finden.*

Ergebnisse im Hinblick auf den globalen Nutzen der von der GD Bildung und Kultur ergriffenen Maßnahmen

Aktuelle Situation

Unter den zahlreichen Akteuren, die sich zu Gunsten einer Anwendung der Grundsätze der Geschlechtergleichstellung und der Chancengleichheit von Menschen mit Behinderungen engagieren, stellen die Nichtregierungsorganisationen eine hilfreiche Ressource bei der Feststellung von Bedürfnissen und Ungleichheiten in Zusammenhang mit Gender oder Behinderung dar, wie sie in verschiedenen Anwendungsbereichen zu beobachten sind. Des Weiteren kommt den nationalen Anlaufstellen für die Programme (Behörden, Kontaktstellen usw.) eine wichtige Bedeutung zu, da sie eine Berücksichtigung dieser Prioritäten anregen. Sie spielen eine Rolle bei der Sensibilisierung in Bezug auf die beiden Prioritäten GEN und HAN, indem sie potentiellen Nutznießern (Träger des Projekts) den Sinn und Zweck dieser Programme erklären. Die Intensität ihrer Aktion in diesem Bereich ist häufig ein

Spiegel der Einstellung ihres Landes gegenüber diesen Prioritäten.

Für die in den Mitgliedstaaten befragten Personen stehen die von der Generaldirektion Bildung und Kultur ergriffenen Maßnahmen bzgl. der Chancengleichheit auf der gleichen Ebene wie die Handlungsweisen ihrer nationalen Institutionen. In den Augen der für die jeweiligen Programme verantwortlichen Personen nimmt die Generaldirektion diese Fragestellungen vorweg, und sie betrachten die Berücksichtigung der beiden Prioritäten zumeist global als Erfolg. Die Programme der GD Bildung und Kultur leisten einen Beitrag zur Bekräftigung der Gleichstellung von Frauen und Männern, vor allem unter dem Gesichtspunkt der Behinderung.

Zu den Fragen der Gleichstellung von Frauen und Männern sowie der Chancengleichheit von Menschen mit Behinderung zeichnet sich sowohl innerhalb der GD Bildung und Kultur als auch bei externen Partnern ein kollektiver Lernprozess ab.

Schlussfolgerungen

- 13. In Ermangelung eines ausreichenden, gemeinsamen Engagements nationaler Partner (Behörden, NRG, Experten usw.) ist eine umfassende Umsetzung der Prioritäten GEN und HAN durch die GD Bildung und Kultur heute nicht möglich.*
- 14. Es fehlt ein „Blick von außen“ auf die Integration der beiden Prioritäten GEN und HAN in die Politik und die Programme der GD Kultur und Bildung (beispielsweise durch regelmäßige Zusammenkünfte mit Vertretern der betroffenen Gruppen). Ein solcher Blick würde die Überlegungen bereichern und die Mobilisierung aufrechterhalten.*

Empfehlungen für eine bessere Berücksichtigung der Chancengleichheit durch die GD Bildung und Kultur

Die nachstehende Liste mit Empfehlungen und Vorschlägen wurde in Zusammenarbeit mit dem Expertenpanel aufgestellt. Bei der Anwendung dieser Empfehlungen ist die Problematik einer Gleichstellung von Frauen und Männer unbedingt von der Problematik der Chancengleichheit von Menschen mit Behinderungen zu trennen.

Des weiteren sind die nachfolgenden Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Jahres 2007 der Chancengleichheit für alle zu betrachten.

- 1. Die Verwaltung und gemeinsame Umsetzung der Prioritäten GEN und HAN müssen innerhalb der GD Bildung und Kultur auf der obersten Hierarchieebene gehandhabt werden.**
(siehe Schlussfolgerungen C4 – C5 – C10)
- 2. Der individuelle und kollektive Lernprozess in Bezug auf GEN und HAN muss innerhalb der GD Bildung und Kultur verstärkt werden und sich auf bereits gesammelte Erfahrungen stützen.**
(C4 – C5 – C9 – C10 – C12)
- 3. Die mittels einer Baumstruktur klar nach Anwendungsbereichen strukturierten Ziele für GEN und HAN müssen auf der Basis einer systematischen Analyse potentieller Auswirkungen von GEN und HAN weiterentwickelt werden.**
(C1 – C2 – C3 – C6 – C8)
- 4. Bei der Umsetzung dieser Ziele muss Flexibilität gewahrt bleiben, um den Besonderheiten einzelner Programme besser Rechnung tragen zu können.**
(C3 – C13)
- 5. Neben den Mainstreaming-Aktionen müssen spezifische Aktionen im Rahmen des Aktionsprogramms GEN und des Aktionsplans HAN weitergeführt werden.**
(C7)
- 6. Die verschiedenen Programmgestaltungsaufgaben müssen unbedingt miteinander verbunden werden (Jahresarbeitsprogramm der GD und Programm Gleichstellung der Geschlechter). Des weiteren müssen in den Jahresarbeitsprogrammen und Verwaltungsplänen der GD spezifische Ziele für GEN/HAN festgelegt werden.**
(C1 – C2 – C4 – C5)
- 7. Die Weiterleitung und Bearbeitung der in Zusammenhang mit der Gleichstellung der Geschlechter und der Chancengleichheit von Menschen mit Behinderungen gesammelten Informationen muss systematisiert und strukturiert werden, um einen Überblick über die bereits realisierten Fortschritte zu bekommen und diese valorisieren zu können.**
(C11)

8. **Die Zusammenarbeit mit nationalen und europäischen Partnern muss unbedingt verstärkt werden.**
(C13 – C14)