

Claudia Neusüß

Gender Mainstreaming in Deutschland – Eine Gleichstellungsstrategie zwischen Vorbehalten und Hoffnungen

Seit dem Amsterdamer Vertrag von 1997 und mit dessen Inkrafttreten 1999 ist Gender Mainstreaming für alle EU-Mitgliedstaaten und die EU-Organe verpflichtend und Bestandteil des gemeinschaftlichen Besitzstandes, des *acquis communautaire*, der Rechte und Pflichten aller Mitgliedsländer regelt. Hier findet sich juristisch gefasst, was politisch als Gender Mainstreaming diskutiert wird. Für die europäischen Organe ist damit verbindlich festgelegt, Gleichstellung stets mit einzubeziehen und aktiv zu fördern. Was genau aber ist unter dem Begriff Gender Mainstreaming zu verstehen? Hierzu schreibt Stiegler: „Gender Mainstreaming bedeutet die Entwicklung, Organisation und Evaluierung von Entscheidungsprozessen mit dem Ziel, die Geschlechterperspektive in alle politisch-administrativen Maßnahmen auf allen Ebenen durch alle am politischen Beteiligungsprozess beteiligten Akteure und Akteurinnen einzubringen.“¹

Ein gewichtiges Instrument im ‚Handwerkskoffer‘ des Gender Mainstreamings ist das so genannte Gender Budgeting. Dabei geht es um die Umverteilung von Ressourcen, um Veränderungen im Geschlechterverhältnis in Richtung Gleichstellung zu erreichen.² Zentral beim Gender Budgeting ist die Annahme, dass „ein Haushalt nicht geschlechtsneutral ist, sondern dass sich haushaltspolitische Entscheidungen auf unterschiedliche Gruppen von Frauen und Männern ungleich auswirken.“³

Auch wenn wir gelegentlich die EU als Ausgangspunkt für den Ansatz des Gender Mainstreamings in der Literatur finden, geht sein Ursprung doch auf entwicklungspolitische Erfahrungen zurück. Erstmals wurde Gender Mainstreaming auf der Dritten Weltfrauenkonferenz der Vereinten Nationen 1985 in Nairobi diskutiert und auf der Vierten Weltfrauenkonferenz 1995 in Peking als neue Gleichstellungsstrategie propagiert. Im Amsterdamer Vertrag wurde es 1997 als verbindliche Aufgabe für die Mitgliedsstaaten der Europäi-

¹ B. STIEGLER, *Gender Macht Politik. 10 Fragen und Antworten zum Konzept Gender Mainstreaming*, Bonn 2003, S. 5.

² Vgl. B. ERBE, *Verteilungsfragen neu gestellt in der Haushaltspolitik. Grundlagen, Instrumente, Herausforderungen*, in: M. MEUSER/C. NEUSÜß (Hrsg.), *Gender Mainstreaming. Konzept, Handlungsfelder, Instrumente*, Bonn 2004, S. 291 ff.

³ ERBE (wie Anm. 2), S. 291.

schen Union festgeschrieben.⁴ Gewertet werden darf die Aufnahme von Gender Mainstreaming in den Amsterdamer Vertrag als Erfolg der internationalen Frauenbewegungen. Ihnen war es mit der Aktionsplattform im Rahmen der Vierten Internationalen Frauenkonferenz in Peking 1995 gelungen, Frauen- und Geschlechterpolitik als substanzielle Querschnittsaufgabe durch alle Politikfelder hinweg normativ festzulegen und zu popularisieren.⁵

Gender Mainstreaming in Deutschland

In Deutschland wurde Gender Mainstreaming erstmals in der Koalitionsvereinbarung von 1998 als Querschnittsaufgabe gefasst. Erste Schritte erfolgten auch in einigen Bundesländern. Auf regionaler Ebene zeigt sich die Situation insgesamt recht heterogen – während einige Länder schon seit längerem mit der Umsetzung beschäftigt sind, haben andere gerade erst mit entsprechenden Aktivitäten angefangen. 1998 erfolgte ein Kabinettsbeschluss der rot-grünen Regierung, die Gleichstellung der Geschlechter als durchgängiges Leitbild zu betrachten. Erste konkretere Umsetzungsschritte erfolgten im Rahmen des Regierungsprogramms *Moderner Staat – moderne Verwaltung*. Es wurde eine interministerielle Arbeitsgruppe auf Leitungsebene gegründet, an der alle Ressorts der Bundesregierung beteiligt waren. Jedes Ressort war aufgefordert, mindestens ein Projekt zu definieren. Es ging dabei konkret unter anderem um die Entwicklung von Arbeitshilfen, um ein Projekt zur Rechtsfolgenabschätzung oder auch um Checklisten zur Presse- und Öffentlichkeitsarbeit. Es erfolgten zudem Fortbildungen auf den oberen Leitungsebenen. Seit 2001 begleitet ein wissenschaftliches Expertinnenteam unterstützend die Umsetzung. Ebenfalls seit 2001 gibt es einen eigenen Internetauftritt der Bundesregierung zum Thema.⁶ Ein Gender Kompetenz Zentrum an der Humboldt-Universität unter der Leitung von Prof. Dr. Susanne Baer unterstützt die Veränderungsprozesse auf Verwaltungsebene und hält auf seiner Homepage unter anderem Informationen zu Grundlagen und Umsetzungsstrategien von Gender Mainstreaming bereit.⁷

In der Bundesrepublik Deutschland wie auch in der Europäischen Union insgesamt steht die Umsetzung der relevanten Maßnahmen noch eher am Anfang. Durch die interministerielle Arbeitsgruppe Gender Mainstreaming wurde im Jahr 2002 eine Unterarbeitsgruppe zum Thema Gender Budgeting eingesetzt. In diesem Rahmen sollen bis 2006 konzeptionelle Vorschläge

⁴ Vgl. C. WICHTERICH, *Aus Erfahrungen lernen: Gender Mainstreaming*, in: NRO-Frauenforum Infobrief Bd. 2 (2000), S. 7–9.

⁵ Siehe hierzu C. VON BRAUNMÜHL, *Gender Mainstreaming: neue Konzepte – neue Chancen?*, in: B. NOHR/S. VETH (Hrsg.), *Gender Mainstreaming. Kritische Reflexionen einer neuen Strategie*, Berlin 2002, S. 17–25; R. FREY, *Gender Mainstreaming. Geschlechtertheorie und -praxis im internationalen Diskurs*, Königstein 2003.

⁶ Vgl. P. DÖGE/B. STIEGLER, *Gender Mainstreaming in Deutschland*, in: MEUSER/NEUSÜß (wie Anm. 2), S. 135–157. Der Internetauftritt der Bundesregierung ist zu finden unter <http://www.bmfsfj.de/Politikbereiche/Gleichstellung/gender-mainstreaming.html>.

⁷ Siehe hierzu <http://www.genderkompetenz.info>.

erarbeitet werden.⁸ Es ist sicherlich bedauerlich, dass der Koalitionsvertrag der neuen schwarz-roten Regierung keinen expliziten Hinweis auf die Bedeutung von Gender Mainstreaming mehr enthält.

Im Bereich der zivilgesellschaftlichen Organisationen sind diverse Verbände, Stiftungen, Gewerkschaften, Hochschulen, Kirchen oder auch die Krankenkassen mit der Umsetzung beschäftigt, zum Teil über Gesetze verpflichtet. Bislang fehlen systematische Evaluationen, sodass es nur schwer möglich ist, tatsächlich einen umfassenden Überblick zu erhalten. An vielen Stellen sind Pilotprojekte gestartet worden, werden (Fach-)Konferenzen veranstaltet oder haben konzeptionelle Vorarbeiten stattgefunden. Zusammenfassend lässt sich sicherlich sagen: „So viel Gender wie heute, war noch nie!“ Doch ist Gender Mainstreaming tatsächlich ein taugliches Instrument, um Geschlechterstereotypen aufzubrechen, Geschlechterhierarchien abzubauen und die Gleichstellung der Geschlechter zu befördern?

Vorbehalte und Hoffnungen

Seit der vertraglichen Verankerung von Gender Mainstreaming beschäftigen sich Frauen und Geschlechterforscherinnen, Feministinnen und frauenpolitisch Aktive in öffentlichen Institutionen und in der Zivilgesellschaft zunehmend mit der Frage, ob und unter welchen Umständen sich mit diesem Politikansatz Gleichstellungspolitik erfolgreich nach vorne treiben lässt. Zu den in diesem Kontext artikulierten Sorgen gehört, dass es im Konkurrenzkampf um knappe Mittel zu einem Abbau (ohnehin unzureichender) frauenpolitischer Förderstrukturen kommen könnte.⁹ Zudem befürchten Skeptikerinnen seit der vertraglichen Fassung und deren Inkraftsetzung 1999, dass die Tatsache, dass es sich lediglich um ‚soft law‘ und nicht um einklagbare Leitlinien handelt, mithin zu wenig Umsetzung führen werde. Verstöße seien nicht durch (spürbare) Sanktionen zu ahnden.¹⁰ Andere kritische, feministische Stimmen fürchten, dass die harmonisierende Ummantelung realer Interes-

⁸ Weitere Informationen finden sich unter <http://www.bmfsfj.de/gm/gender-budgeting.html>. Längere Erfahrungen zum Thema finden sich etwa in Südafrika, Australien oder in Brasilien unter anderem im Rahmen der Diskussion über die Potentiale und die Umsetzung partizipativer Haushalte. Vgl. D. ELSON, *Geschlechtergerechtigkeit durch Gender-Budgeting? Einige Aspekte und Beispiele aus der Praxis von Gender-Response-Budget-Initiative*, in: HEINRICH BÖLL-STIFTUNG (Hrsg.), *Geschlechtergerechtigkeit durch Gender Budgeting? Überlegungen und Beispiele von Diane Elson und Brigitte Young*, Berlin 2002, S. 10–31; M. SCHRATZENSTALLER, *Gender Budgets – ein Überblick aus deutscher Perspektive*, in: S. BOTHFELD/S. GRONBACH/B. RIEDMÜLLER (Hrsg.), *Gender Mainstreaming – eine Innovation in der Gleichstellungspolitik. Zwischenberichte aus der politischen Praxis*, Frankfurt 2002, S. 133–155.

⁹ Vgl. A. WOODWARD, *European Gender Mainstreaming. Innovative Policy or Disappointing Act*, in: *Review of Policy Research* 20 (2003), S. 65–88.

¹⁰ V. SCHMIDT, *Zum Wechselverhältnis zwischen europäischer Frauenpolitik und europäischen Frauenorganisationen*, in I. LENZ/M. MAE/K. KLOSE (Hrsg.), *Frauenbewegungen weltweit*, Opladen 2000, S. 199–231.

senskonflikte den Blick auf existierende Ungleichheitslagen zwischen den Geschlechtern eher verstellen und die ehemals – im Anspruch – bewegenden und visionären Ansätze feministischer Analyse und Politik auf verwaltungsförmiges Handeln reduzierten.¹¹

Optimistischere Einschätzungen sehen hingegen eine Chance zu einer umfassenden und nachhaltigen Veränderung in den Strukturen der Geschlechterverhältnisse. Die wenig präzise Fassung auf europäischer Ebene habe möglicherweise einen Vorteil, lasse dies doch Spielräume für die Verfolgung nationaler Pfade und Politiken.¹² Zudem versprechen die Vertreter dieser Haltung sich einen Paradigmenwechsel, der tief und grundsätzlich in alle Strukturen einwirke, alle Geschlechter in den Blick zu nehmen verstehe und damit die Fokussierung auf die vermeintlich defizitären Lagen der Frauen überwinden helfe. Dies erfolgt gerade auch vor dem Hintergrund der Vorstellung, (neue) Bündnisse mit Männern zu schmieden und damit Kraft und Einsatz für das Streben nach Gleichstellung zu vergrößern. In der Tat findet sich eine, allerdings langsam, anwachsende Gruppe männlicher Akteure, die sich mit dem Thema befassen.

Ob sich mit Hilfe des Gender Mainstreamings tatsächlich größere Schritte zu mehr (und nicht nur formaler) Gleichstellung erreichen lassen, wird die Zukunft erst noch zeigen müssen. Bislang sehen wir noch all zu oft, dass politisch weniger wichtige Dinge unter der Perspektive des Gender Mainstreamings bearbeitet werden, die großen gesellschaftlichen Reformprojekte jedoch nicht angegangen werden.

Gefordert ist ein ernsthafter politischer Wille zur Veränderung und eine klare Zielformulierung, die Bereitstellung ausreichender Ressourcen und die Anregung zu reflexiven Lernprozessen sowie ein langer Atem. Gerade wenn es gelänge, in und außerhalb von Institutionen befindliche (feministische) Gender Expertise zusammen zu binden, könnte vielleicht tatsächlich eine ‚Bewegung‘ entstehen, die institutionelle Beharrungskräfte überwinden hilft.

11 Siehe hierzu unter anderem M. BERESWILL, ‚Gender‘ als neue Humanressource? Gender Mainstreaming und Geschlechterdemokratie zwischen Ökonomisierung und Gesellschaftskritik, in: MEUSER/NEUSÜB (wie Anm.2), S. 52–70.

12 Vgl. U. BEHNING, Implementation von Gender Mainstreaming auf europäischer Ebene: Geschlechtergleichstellung ohne Zielvorstellung?, in: MEUSER/NEUSÜB (wie Anm. 2), S. 122–134.