

Neue Perspektiven in der Geschlechterpolitik

Politische Wurzeln

Gender Mainstreaming ist durch die Politik der Europäischen Union als Strategie zur Umsetzung der Chancengleichheit von Frauen und Männern bekannt geworden. Die Wurzeln von Gender Mainstreaming liegen jedoch in der weltweiten Frauenbewegung. Insbesondere auf der 4. Weltfrauenkonferenz in Peking wurde diskutiert, wie die Forderungen der Frauenpolitik gegenüber den Regierungen wirksamer umgesetzt werden können.¹ Dieser Schritt war sozusagen die Initialzündung. Für die Arbeit der Vereinten Nationen ist die Beachtung und Umsetzung des Gender-Mainstreaming-Ansatzes seit der 4. Weltfrauenkonferenz verpflichtend.²

Definition

Der Begriff Gender Mainstreaming lässt sich nicht einfach mit zwei entsprechenden Worten ins Deutsche übersetzen. *Gender* steht im Englischen für die soziale Dimension von Geschlecht, also für gesellschaftlich und kulturell geprägte Geschlechterrollen, für Normalitätserwartungen an Frauen und Männer, für Ressourcen, die Männern und Frauen zur Verfügung stehen. Der *Mainstream* bezeichnet die Handlungs- und Einstellungsmuster, die zum selbstverständlichen Repertoire einer Organisation oder Institution gehören. *Gender Mainstreaming* bezeichnet demnach eine Strategie, in der die Geschlechterperspektive von allen Mitgliedern in einer Institution oder Organisation bewusst in das eigene Handeln und in alle zu treffenden Entscheidungen integriert wird.

Vom Europarat wurde 1998 eine Erklärung formuliert, die seitdem als offizielle Definition gilt: „Gender Mainstreaming besteht in der (Re-)Organisation, Verbesserung, Entwicklung und Evaluierung der Entscheidungsprozesse, mit dem Ziel, dass die an politischer Gestaltung beteiligten Akteur/innen den Blickwinkel der Gleichstellung zwischen Frauen und Männern in allen Bereichen und allen Ebenen einnehmen“.³

Der Definition von Gender Mainstreaming liegt die Annahme zugrunde, dass sich die Lebenssituation von Frauen und Männern, Mädchen und Jungen, gravierend unterscheidet. Dazu gehören alle Unterschiede zwischen Frauen und Männern in der Verteilung wichtiger Ressourcen (Geld, Raum, berufliche Position, Zugang zu neuen Technologien, Gesundheitsversorgung, Transportmöglichkeiten und Freizeitverhalten etc.). Ebenso auch besondere geschlechtsspezifische Betroffenheit (beispielsweise von Gewalt) sowie die unterschiedlichen Normen und Werte, die Normalitätserwartungen zugrunde liegen und Geschlechterrollen beeinflussen.⁴ Nicht jede Dimension ist allerdings für alle Frauen und alle Männer gleichermaßen von Bedeutung.

Gender Mainstreaming ist ein präventiver Ansatz, um in Zukunft Ungerechtigkeiten in den Lebenslagen von Frauen und Männern zu vermeiden. Gender Mainstreaming zielt darauf ab, Systeme und Strukturen, die die Ungleichbehandlung von Frauen und Männern produzieren und reproduzieren zu analysieren und zu verändern.

¹ vgl. die Ausführungen von Dr. Barbara Stiegler (2000): Wie Gender in den Mainstream kommt. Friedrich-Ebert-Stiftung

² „gender-perspektive in all policies and programs in the UN system“; aus den gemeinsamen Schlussfolgerungen des Wirtschafts- und Sozialrates der Vereinten Nationen und der darauf basierenden Resolution der Generalversammlung 52/100 bezüglich aller Maßnahmen und Programme. Zitiert aus dem Grundlagenpapier der Bundesregierung zu Gender Mainstreaming www.bmfsfj.de/Anlage2939

³ übersetzt aus dem französischen Text (Europarat, Straßburg) von Krell, Gertraude; Mückenberger, Ulrich; Tondorf, Karin (2000); Gender Mainstreaming – Informationen und Impulse. Niedersächsisches Ministerium für Frauen, Arbeit und Soziales

⁴ Die Anwendung der Gender-Mainstreaming-Strategie macht deutlich, dass in allen Gesellschaften, die auf einem System der polarisierten Zweigeschlechtlichkeit gründen (was nicht für alle Gesellschaften gilt), jede politische Entscheidung eine geschlechtsbezogene Dimension hat und einem geschlechtsbezogenen Klassifikationssystem unterliegt.

Zielsetzung und politische Bedeutung

Gender Mainstreaming ist eine Strategie mit dem Ziel, die gleiche Teilhabe der Geschlechter an politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Prozessen zu erreichen. Mit dem Gender-Mainstreaming-Ansatz wird die traditionelle Frauen- und Gleichstellungspolitik erweitert, indem die Realisierung von Chancengleichheit zur allgemeinen Aufgabe aller politischen Handlungsfelder und auf allen Ebenen erklärt wird. Die Anliegen und Erfahrungen von Frauen ebenso wie die von Männern werden in die Planung, Durchführung, Überwachung und Auswertung politischer Maßnahmen selbstverständlich einbezogen. Zum Gegenstand politischer Entscheidungen und Auseinandersetzung werden geschlechtsbezogene Lebenslagen, Lebensentwürfe, Problemlagen und damit einhergehende Benachteiligungen beider Geschlechter. Es geht also um eine umfassende Politik der Gestaltung der Geschlechterverhältnisse, nicht mehr „nur“ um Frauenförderungs- und Frauengleichstellungspolitik.

Mit dem Fokus der Verwirklichung von Chancengleichheit in allen politischen Handlungsfeldern und auf allen politischen Ebenen verschiebt sich die Aufmerksamkeit von der Geschlechtszugehörigkeit auf die Schaffung von institutionalisierten Rahmenbedingungen und politischen Verfahren. Veränderungen werden auf der strukturellen Ebene intendiert, in dem Kontext und in den Strukturen, in denen Frauen und Männer leben. Chancengleichheit und Gleichstellung werden strukturell und kontextuell politisiert und verankert.

Nicht erkannte Unterschiede in der Lebensrealität von Frauen und Männern können dazu führen, dass durch scheinbar „neutrale“ Maßnahmen Frauen und Männer in unterschiedlicher Weise beeinflusst werden und sogar bestehende Ungerechtigkeiten noch verstärkt werden. Entscheidungen, die unter Anwendung des Gender-Mainstreaming-Prinzips getroffen werden, verändern die gesellschaftlichen Verhältnisse im Sinne einer höheren Chancengleichheit und einer zunehmenden Geschlechterdemokratie zwischen Frauen und Männern. Von diesen Veränderungen profitiert letztlich die gesamte Gesellschaft.

Gender Mainstreaming als Top-down-Prozess

Gender Mainstreaming ist eine klassische, administrative Top-down-Strategie, die vorrangig auf den politischen Entscheidungsebenen relevant und von dort aus in politische Maßnahmen und Programme übertragen wird. Ebenso bezieht sich Gender Mainstreaming auf alle organisationsrelevanten Ebenen.

Von daher verlangt dieses Politikfeld wie kaum ein anderes eine sogenannte Top-down-Strategie. Um Gender Mainstreaming erfolgreich implementieren zu können, ist eine breite Akzeptanz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erforderlich. Diese lässt sich nur erreichen, wenn die politischen Spitzen und die Führungskräfte in Ministerien und Ämtern, Organisationen und Institutionen klar Position dafür beziehen. Sie müssen Ziele eindeutig vorgeben und den Umsetzungsprozess aktiv begleiten.

Rechtliche Grundlagen

Europa

Mit Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages am 1. Mai 1999 wurde die Umsetzung des Gender Mainstreaming als verbindliche Strategie zur Umsetzung von Chancengleichheit von Frauen und Männern rechtlich verankert. Art. 2 und Art. 3 Abs. 2 sind die wichtigsten primärrechtlichen Rechtsquellen der Europäischen Gemeinschaft für Gender Mainstreaming.⁵ Sie haben verbindliche Wirkung für die Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Die

⁵ Art. 2 des Amsterdamer Vertrages: „Aufgabe der Gemeinschaft ist es, durch die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes und einer Wirtschafts- und Währungsunion sowie durch die Durchführung der in den Artikeln 3 und 4 genannten gemeinsamen Politiken und Maßnahmen in der ganzen Gemeinschaft (...) die Gleichstellung von Männern und Frauen (...)“

Artikel machen den Willen der europäischen Gesetzgebung deutlich, durch die rechtliche Verbindlichkeit von Gender Mainstreaming der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern Gewicht und Bedeutung zu verleihen.

Bundesrepublik Deutschland

Mit seinem Beschluss vom 23. Juni 1999 erkannte das Bundeskabinett die Gleichstellung von Frauen und Männern als durchgängiges Leitprinzip der Bundesregierung an und sprach sich unter Bezug auf Art. 2 und Art. 3 Abs. 2 des Amsterdamer Vertrages dafür aus, diese Aufgabe als Querschnittsaufgabe unter dem Begriff Gender Mainstreaming zu fördern. Mit der Novellierung der gemeinsamen Geschäftsordnung (GGO) der Bundesministerien⁶ wurde klargestellt, dass der Gender-Mainstreaming-Ansatz bei allen politischen, normgebenden und verwaltenden Maßnahmen der Bundesregierung von allen Ressorts beachtet werden muss.⁷

Doppelstrategie: Gender Mainstreaming und Frauenförderpolitik

Mit Gender Mainstreaming wird die sogenannte „klassische Frauenförderpolitik“ nicht aufgehoben. Insbesondere die Europäische Kommission hat deutlich gemacht, dass spezifische Frauenförderpolitik und Gender Mainstreaming zwei unterschiedliche Strategien mit der gleichen Zielsetzung sind, die sich ergänzen, jedoch nicht ersetzen können.⁸

Die bisherige Frauenförderpolitik geht von einer konkreten Problemstellung aus, (beispielsweise die Unterrepräsentanz von Frauen in Führungspositionen) für die eine Lösung entwickelt werden muss. Frauenfördermaßnahmen sind eine personenbezogene Politikstrategie und weiterhin zwingend erforderlich, um andauernde und nachgewiesene strukturelle Benachteiligungen von Frauen auszugleichen. Gender Mainstreaming setzt demgegenüber bei *allen* politischen Entscheidungen *im Vorfeld* an, auch bei denen, die auf den ersten Blick keine geschlechtsspezifische Problemstellung zeigen. Gender Mainstreaming und Frauenförderpolitik gelten gleichsam als Doppelstrategie mit einem Synergieeffekt bezüglich Wirksamkeit und Zielgenauigkeit von Chancengleichheitspolitik.

Gender Mainstreaming in der Kinder- und Jugendhilfe

Es ist sehr wahrscheinlich, dass bereits in absehbarer Zeit an die Kinder- und Jugendhilfe die Vorgabe gestellt wird, die Gender-Mainstreaming-Strategie umzusetzen. Dafür sprechen zwei Tatsachen. Erstens ist bereits über das Kinder- und Jugendhilfegesetz die Berücksichtigung der unterschiedlichen Lebenslagen von Mädchen und

zu fördern.“ Art. 3 Abs. 2 des Amsterdamer Vertrages: „Bei allen in diesem Artikel genannten Tätigkeiten wirkt die Gemeinschaft darauf hin, Ungleichheiten zu beseitigen und die Gleichstellung von Männern und Frauen zu fördern.“

⁶ Kabinettsbeschluss vom 26.7.2000. Aufnahme des § 2 in die GGO: „Die Gleichstellung von Frauen und Männern ist durchgängiges Leitprinzip und soll bei allen politischen, normgebenden und verwaltenden Maßnahmen der Bundesregierung in ihren Bereichen gefördert werden (Gender Mainstreaming)“

⁷ Innerhalb der Legislaturperiode bis 2002 haben sich alle Ressorts verpflichtet, jeweils mindestens ein Projekt nach dem Gender-Mainstreaming-Ansatz durchzuführen. Ziel ist, dadurch erste Erfahrungen für die Erstellung eines Kriterienkataloges zu gewinnen. Parallel finden in allen Ressorts Fortbildungsveranstaltungen zur Implementierung von Gender Mainstreaming statt.

⁸ EU Kommission 4/2001: „Dieser umfassende, integrierte Ansatz verknüpft spezifische Maßnahmen und Politiken zur Förderung der Geschlechtergleichstellung mit einem Mainstreaming-Konzept, das sicherstellen soll, dass alle Politiken der Geschlechterperspektive Rechnung tragen.“

Jungen gesetzlich verankert⁹. Zweitens ist die Kinder- und Jugendhilfe ein Bereich, der in hohem Maße von politischen Entscheidungen und Mittelzuweisungen abhängig ist.

Auf diese Vorgaben und Anforderungen ist die Kinder- und Jugendhilfe besser vorbereitet als viele andere gesellschaftliche Teilbereiche. Es gibt bereits viele Felder, in denen die unterschiedlichen Lebenslagen von Mädchen und Jungen berücksichtigt sind und entsprechende Konzeptionen, mit dem Ziel bestehende Geschlechterverhältnisse zu verändern, entwickelt wurden. Gender Mainstreaming in der Jugendarbeit ist dennoch mehr als eine bloße Weiterentwicklung des bereits Bestehenden. Gender Mainstreaming bietet die Chance, in der Kinder- und Jugendhilfe eine umfassende Theorie und Praxis zu verankern, die sich am bewussten Umgang mit den gesellschaftlichen Geschlechterverhältnissen orientiert. Dazu gehört insbesondere die Erweiterung biografischer Handlungsoptionen für Mädchen und Jungen, um die gleichberechtigte Teilhabe in allen gesellschaftlichen Bereichen, unabhängig von der Geschlechtszugehörigkeit, zu ermöglichen. Eine gerechte Verteilung finanzieller, räumlicher und personeller Ressourcen zwischen Mädchen und Jungen ist in einer solchen Praxis selbstverständlicher Bestandteil.

Die Umsetzung der Gender-Mainstreaming-Strategie in die Praxis der Kinder- und Jugendhilfe wird dann gelingen, wenn alle professionellen Mitarbeiter/innen sich mit der Gender-Thematik auseinandersetzen und eine hohe Reflexionsbereitschaft bezüglich der bestehenden Geschlechterverhältnisse zeigen.

Kriterien und Standards

Um Gender Mainstreaming erfolgreich zu implementieren, bedarf es bestimmter Kriterien und Standards.

- **Top-down:** Der erste Schritt ist, dass ein Beschluss von der Organisationsspitze getroffen wird und Gender Mainstreaming im Leitbild der Organisation aufgenommen und vertreten wird.
- **Transparenz:** Innerhalb der Organisation werden die Mitarbeiter/innen über den Prozess des Gender Mainstreaming informiert.
- **Ressourcen:** Für den Erfolg von Gender Mainstreaming ist zwingend erforderlich, dass finanzielle Mittel ausgewiesen und zur Verfügung gestellt werden. Personen müssen dafür freigestellt werden, um an dem Prozess mitzuwirken. Gender Mainstreaming führt nicht zu einer Einsparung von finanziellen und personellen Ressourcen!
- **Gender-Kompetenz:** Schulungen für alle Beteiligten (Gender-Trainings) werden durchgeführt, um das notwendige Fachwissen zu bekommen und persönliches Auseinandersetzen mit Chancengleichheit zu gewährleisten.
- **Gender-Teams:** Werden Gender-Mainstreaming-Projekte durchgeführt, sind Projektgruppen einzurichten, die mit Hilfe von Expert/innen und Fachliteratur arbeiten. Expert/innen in diesem Prozess können kommunale Frauen- und Gleichstellungsbeauftragte, Vertreter/innen gesellschaftsrelevanter Gruppen und/oder „Flying Experts“ sein.
- **Monitoring, Evaluierung, Controlling:** Für die zu bearbeitende Problemstellung und/oder die anstehende Entscheidung wird von den Gender-Teams ein konkreter Maßnahmenplan mit genauen Zielvorgaben und einem Zeitraster erarbeitet und im Verlauf überprüft. Teil dieses Prozesses ist es, geschlechterdifferente Daten zu erheben und auszuwerten.
- **Fortschrittsberichte:** Für den gesamten Prozess der Implementierung von Gender Mainstreaming innerhalb einer Organisation ist es sinnvoll, regelmäßige (jährliche) Fortschrittsberichte abzugeben.

⁹ vgl. KJHG § 9 Abs. 3: "Es ist notwendig, neben koedukativen Angeboten auch Mädchenspezifische und jungenspezifische Angebote zu machen, in denen die unterschiedlichen Lebenslagen von Mädchen und Jungen berücksichtigt, Benachteiligungen abgebaut und die Gleichberechtigung von Mädchen und Jungen gefördert werden."

- **Doppelstrategie:** Nicht zuletzt ist zu beachten, dass Gender Mainstreaming im Sinne der von der EU vorgegebenen Doppelstrategie Frauenförderpolitik niemals ersetzen oder überflüssig machen kann.

Methoden

Immer dann, wenn von einem Vorhaben (Gesetz, Beschluss, Programm, Arbeitsprojekt etc.) Frauen und Männer, Mädchen und Jungen, betroffen sind, kann der Entscheidungsprozess nach dem Gender-Mainstreaming-Prinzip durchgeführt werden. Dafür wurden in den vergangenen Jahren unterschiedliche Methoden entwickelt. Zwei sollen an dieser Stelle exemplarisch vorgestellt werden.

Die 3-R-Methode

In Schweden wurde im Rahmen der Gender-Mainstreaming-Arbeit der Kommunen die sogenannte 3-R-Methode entwickelt.

Das erste „R“ steht für Repräsentation: An dieser Stelle stellt sich die Frage nach der Repräsentanz/Geschlechterverteilung auf den verschiedenen Ebenen.

Das zweite „R“ steht für Ressourcen: Untersucht werden die Ressourcen bezüglich Zeit, Raum und Geld, die Frauen bzw. Männern zur Verfügung stehen.

Das dritte „R“ steht für Realisierung: Es werden Konzepte für die Zukunft entwickelt, die Rahmenbedingungen für Frauen und Männer verändern.

Das 6-Schritte-Prüfmuster

Die Gestaltung politischer und organisationsrelevanter Prozesse im Sinne eines angewendeten Gender-Mainstreaming-Prinzips kann sich nach Krell, Mückenberger und Tondorf¹⁰ in sechs Schritten vollziehen:

1. Schritt: Definition der gleichstellungspolitischen Ziele in Kenntnis des Ist-Zustandes
2. Schritt: Analyse der Probleme und der Betroffenen (= Statistiken und geschlechterrelevante Daten erheben und auswerten)
3. Schritt: Entwicklung von Optionen
4. Schritt: Analyse der Optionen und Entwicklung eines Lösungsvorschlags
5. Schritt: Umsetzung der getroffenen Entscheidung
6. Schritt: Erfolgskontrolle und Evaluation

Fazit

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass in den vergangenen vier Jahren in der Europäischen Union eine Verdichtung der rechtlichen Verbindlichkeit von Gleichstellungspolitik im Sinne von Gender Mainstreaming stattgefunden hat. Seit 2001 wird explizit darauf hingewiesen, dass Gender Mainstreaming immer in Ergänzung zur Strategie der klassischen Frauenförderpolitik zu sehen ist.

Zunehmend werden neue und innovative Methoden, Standards und Kriterien entwickelt, um den Prozess der Implementierung von Gender Mainstreaming auf den unterschiedlichsten Ebenen voranzubringen.

¹⁰ Krell, Gertraude; Mückenberger, Ulrich; Tondorf, Karin (2000): Gender Mainstreaming – Informationen und Impulse. Niedersächsisches Ministerium für Frauen, Arbeit und Soziales

Die Umsetzung von Gender Mainstreaming in den Mitgliedsstaaten der EU gestaltet sich allerdings sehr unterschiedlich. Während Länder wie Schweden, Finnland, Dänemark und die Niederlande schon seit Jahren mit der Gender-Mainstreaming-Strategie arbeiten, ist die Bundesrepublik Deutschland erst in den Anfängen der Implementierung. Auch innerhalb der BRD gibt es wiederum Unterschiede in den einzelnen Bundesländern. So fördert die niedersächsische Landesregierung bereits seit 1999 aktiv den Prozess der Implementierung von Gender Mainstreaming in die Aufgabenwahrnehmung der Landesregierung. Sachsen-Anhalt hat im Jahr 2000 ein Konzept beschlossen, wie Gender Mainstreaming in der Verwaltung praktiziert werden kann und das Gender Institut GISA gegründet.

Insgesamt ist die Strategie des Gender Mainstreaming in der Bundesrepublik Deutschland weitgehend noch eine theoretische Option, deren Erprobung und Umsetzung in der Realpolitik noch aussteht.

*Sabine Brommer
Kommunale Frauenbeauftragte
Im Landkreis Göttingen*