

# **Gender Mainstreaming -verbindliches Leitprinzip für Politik und Verwaltung**

Karin Tondorf

Nach dem Amsterdamer Vertrag sind EG-Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, die Gleichstellung von Frauen und Männern zu einer Querschnittsaufgabe der Politik zu machen ("Gender Mainstreaming"). In Deutschland haben Bundesregierung, verschiedene Landesregierungen und Kommunen sowie Gewerkschaften bereits mit der Umsetzung dieses Politikansatzes begonnen. Der Artikel will durch die Darstellung von Zielen, Inhalten Methoden und Instrumenten einen Beitrag zum näheren Verständnis von Gender Mainstreaming leisten. Es werden darüber hinaus Überlegungen zu möglichen ökonomischen und politischen Vorteilen dieses Ansatzes für Politik und Verwaltung angestellt sowie Bezüge zu aktuellen Reformzielen und -strategien aufgezeigt. Abschließend wird der Entwicklungsstand in der EU und in Deutschland skizziert.

## **1 Einleitung**

## **2 Das Konzept des Gender Mainstreaming**

## **3 Mögliche ökonomische und politische Vorteile**

## **4 Umsetzungsaktivitäten in ausgewählten Mitgliedsstaaten der EU und in Deutschland**

## **5 Schlussbemerkung**

## **Literatur**

## 1 Einleitung

Der Begriff des Gender Mainstreaming ist im Vokabular der deutschen Politik noch relativ neu. In den letzten zwei Jahren taucht er häufiger in Programmen und Beschlüssen von Regierungen und Gewerkschaften auf. So verpflichtet sich die Bundesregierung im Regierungsprogramm von 1999, die europaweit verordnete Gleichstellungsstrategie auch in den eigenen Reihen anzuwenden. Dort heißt es: "Die Gleichstellung von Frauen und Männern ist durchgängiges Leitprinzip der Bundesregierung und soll als Querschnittsaufgabe ("Gender Mainstreaming") gefördert werden.(Art.2,3 Abs.2 EGV)". Unter den Landesregierungen gelten Niedersachsen und Sachsen-Anhalt als Vorreiter der integrierten Gleichstellungspolitik. Darüber hinaus bereiten sich zur Zeit zahlreiche Kommunen darauf vor, die Gleichstellung der Geschlechter zu einer Gemeinschaftsaufgabe zu machen. Hervorhebenswert sind z. B. die Aktivitäten der Stadt Stuttgart, die Gender Mainstreaming im Gesamtsteuerungssystem verankern will. Auch in den Gewerkschaften stellt man sich auf Gender Mainstreaming ein. So hat z. B. die Gewerkschaft ÖTV im Jahre 1998 beschlossen, dieses Leitprinzip beispielhaft in der Tarifarbeit anzuwenden. Unabhängig, ob Gewerkschaft oder öffentlicher Dienst - für alle heißt Gender Mainstreaming, dass bei der Verwirklichung von Chancengleichheit nun zweigleisig gefahren wird: Gleichstellung wird als Querschnittsaufgabe in die Alltagsarbeit der Ministerien, Fachressorts, Referate usw. integriert, gleichzeitig wird die bereits bestehende Frauen- bzw. Gleichstellungspolitik weiterhin spezifische Probleme jenseits des "Mainstreaming" bearbeiten. Die in den letzten drei Jahren zu beobachtenden Umsetzungsaktivitäten in Deutschland sind zwar beachtlich, jedoch - im Vergleich zu anderen europäischen Mitgliedstaaten wie die Niederlande und Schweden - noch relativ bescheiden. Unter den "best-Practice"-Beispielen, die in einem Bericht des Europarates (Europarat1998) beschrieben werden, kommt Deutschland nicht vor. Zunächst sind hierzulande noch vielfältige Anfangshindernisse zu bewältigen, wobei die Probleme, die sich durch den erläuterungsbedürftigen Begriff des "Gender

Mainstreaming”(GM) ergeben, noch die geringsten sein dürften. Eine höhere Einstiegshürde stellt die Anforderung dar, falsche oder verkürzte Sichtweisen des Konzeptes zu überwinden und den Nutzen von GM nicht nur für Frauen, sondern auch für Institutionen und Akteure und Akteurinnen deutlich zu machen. Daher schon zu Beginn dieses Beitrages folgende Klarstellungen, die in den weiteren Ausführungen näher erläutert werden:

(1) GM hat nichts mit dem traditionellen Konzept der Frauenförderung zu tun sondern basiert auf dem Konzept der Chancengleichheit für beide Geschlechter. Insofern können grundsätzlich auch Männer vom GM profitieren.

(2) Es gibt grundlegende Übereinstimmungen zwischen GM und Qualitätsmanagement. Beide Strategien zielen darauf, die unterschiedlichen Lebenssituationen und Bedürfnisse der Adressaten/Zielgruppen von Dienstleistungen, Produkten, Maßnahmen, Tarifverträgen usw. bei der Gestaltung von Politik zu berücksichtigen. Bei konsequenter Anwendung heißt dies zu erkennen und anzuerkennen, dass die Bürgerschaft, Kundschaft, Belegschaft oder Mitgliedschaft nicht “männlich” ist, sondern aus Männern und Frauen besteht, die auch für sich betrachtet keine homogenen Qualitätsansprüche haben.

(3) Unter den Modernisierungszielen ist das Ziel der Chancengleichheit von Frauen und Männern nicht das “fünfte Rad am Wagen”, das neben der Steigerung der Effizienz, der Effektivität, der Innovation und Mitarbeiterorientierung auch noch im Schlepptau mitzuführen ist. Eine solche additive Betrachtung übersieht, dass eine Gestaltung politischer Prozesse nach dem Prinzip des GM dazu beitragen kann, die gesetzten Ziele schneller und nachhaltiger zu erreichen.

Die nachfolgenden Ausführungen sollen einen Beitrag zum besseren Verständnis von GM leisten. Zunächst werden Ziele, Inhalte, Methoden und Instrumente des GM dargestellt (Kapitel 2). Auf dieser Basis wird deutlich, welche ökonomischen und politischen Potenziale in diesem Ansatz liegen und wo sich inhaltliche Zusammenhänge zu Reformstrategien ergeben (Kapitel 3). Es folgt eine knappe Darstellung der Umsetzungsaktivitäten in ausgewählten EU-Mitgliedstaaten sowie in Deutschland (Kapitel 4). Das kurze Resümee fasst die wesentlichen Aspekte dieses Beitrages zusammen.

## 2 Das Konzept des Gender Mainstreaming 1

### 2.1 DEFINITION, ZIELE, INHALTE

Bei der Definition von GM kann auf einen für den Europarat erstellten Sachverständigenbericht aus dem Jahre 1998 (Europarat 1998 a) zurückgegriffen werden. Da die deutsche Übersetzung dieser Definition fehlerhaft und missverständlich ist, ist ein Bezug auf die französische Originalfassung <sup>2</sup> erforderlich. Die korrekte Übersetzung lautet:

*Gender Mainstreaming besteht in der (Re-)Organisation, Verbesserung, Entwicklung und Evaluierung der Entscheidungsprozesse, mit dem Ziel, dass die an politischer Gestaltung beteiligten Akteure und Akteurinnen den Blickwinkel der Gleichstellung zwischen Frauen und Männern in alle Bereiche und auf allen Ebenen einnehmen.*

Diese anspruchsvolle Definition wird anschaulicher, wenn auf einzelne Aspekte näher

eingegangen wird:

(1) Es geht um die *Neugestaltung von Entscheidungsprozessen*, inhaltlich wie methodisch. Bezogen auf die Inhalte sollen nicht nur "Fachziele" berücksichtigt, sondern auch das bislang häufig vergessene oder vernachlässigte Ziel der Chancengleichheit der Geschlechter frühzeitig in die Entscheidungen einbezogen werden. In methodischer Hinsicht geht es um eine Optimierung der Entscheidungsprozesse im Sinne einer ziel- und ergebnisorientierten Vorgehensweise, die bereits vor der Entscheidung sicherstellt, dass die Politik einen Beitrag zu mehr Chancengerechtigkeit leistet.

(2) GM richtet sich an *die an politischer Gestaltung beteiligten Akteure und Akteurinnen*.

Angesprochen sind damit insbesondere gewählte haupt- und ehrenamtliche PolitikerInnen sowie an diesen Prozessen beteiligte Beschäftigte. Der Kreis der Personen, die das Prinzip des GM in ihrer Arbeit anwenden soll, beschränkt sich nicht auf Führungskräfte, sondern bezieht auch darunter liegende Hierarchieebenen ein. Im Kern geht es darum, dass sich *auf allen Ebenen* ein neues Denken etabliert, das den Aspekt der Gleichstellung als substanzielles Teilziel in die Politik integriert. Weiterhin soll das Konzept in allen Bereichen praktiziert werden, d.h. in allen Politikressorts, deren Arbeit "nach außen" in die Gesellschaft, Bürgerschaft und Kundschaft gerichtet ist, sowie auch in Ressorts, deren Arbeit "nach innen" in die Belegschaft zielen; das sind im Wesentlichen die Personalpolitik, die Entgeltpolitik und die Binnenmodernisierung.

(3) Verständnisprobleme gibt es oft hinsichtlich der Komponente *Gleichstellung von Frauen und Männern*. Gemeint ist hiermit nicht eine formale Gleichbehandlung, die alle "über einen Kamm schert", ungeachtet der unterschiedlichen Ausgangsbedingungen und Lebenssituationen. So genügt z.B. eine Fortbildung oder eine Sitzung, die für den Abend angesetzt ist, zwar dem Kriterium der formalen Gleichheit, nicht aber dem der Chancengleichheit. Allein erziehende Mütter oder Väter hätten möglicherweise Probleme mit der Kinderbetreuung und würden aus diesem Grunde nicht teilnehmen können. Es geht also um die Herstellung tatsächlicher Chancengleichheit. Eine solche Politik differenziert bei der Betrachtung der Ziel- und Adressatengruppen - zunächst zwischen Männern und Frauen, um zu vermeiden, dass sich politische Programme, Gesetze, Maßnahmen, Dienstleistungen usw. an einseitigen Leitvorstellungen orientieren, die - bewusst oder unbewusst - an einer männlichen Bürgerschaft, Kundschaft oder Belegschaft ausgerichtet sind; darüber hinaus differenziert sie aber auch innerhalb dieser Gruppen. Das heißt: eine solche Politik begreift Frauen und Männer nicht jeweils als homogene Gruppen, sondern trägt der Tatsache Rechnung, dass auch innerhalb dieser Gruppen vielfältige Lebenssituationen und Bedürfnisse bestehen. Solcherart differenzierende Analysen lenken den Blick auf Bedingungen und Interessen, die nicht mit gängigen Geschlechterstereotypen übereinstimmen (z. B. der allein erziehende Vater, oder der Wunsch von männlichen Führungskräften nach Teilzeitarbeit). Mit anderen Worten: Eine solche Politik ist bestrebt, vielfältigen zielgruppenspezifischen Konstellationen und Interessenlagen entgegen zu kommen und stereotype Zuschreibungen und Vorannahmen zu vermeiden.

Die in der zirkulierenden deutschen Übersetzung des Sachverständigenberichts verwendete Formel von den "geschlechterspezifischen Sichtweisen" birgt dagegen die Gefahr in sich, dass stereotypisiert wird. Wenn allerdings nicht nur zwischen Frauen und Männern, sondern auch innerhalb dieser Gruppen differenziert wird, dann können von GM auch Männer profitieren - vor allem diejenigen, die nicht gängigen Geschlechterrollenstereotypen entsprechen (Z.B. teilzeitarbeitende männliche Führungskräfte, allein erziehende Väter).

Um Missverständnisse zum Konzeptverständnis vorzubeugen, ist zu betonen, dass die Einbeziehung von Gleichstellungsbelangen in alle "Fachpolitiken" die bisherige spezifische Gleichstellungspolitik nicht überflüssig macht. Vielmehr ist GM als Teil einer *Doppelstrategie* zu verstehen: Gleichstellung als Querschnitts- oder Gemeinschaftsaufgabe ergänzt die bisherige

spezifische Gleichstellungspolitik, kann sie aber nicht ersetzen. Ganz im Gegenteil: Gender Mainstreaming braucht eine spezifische Gleichstellungspolitik als Basis (Europarat 1998 b, S. 15 ff.). Dies gilt es insbesondere bei der Planung und Verteilung der Ressourcen zu berücksichtigen.

Die *rechtliche Verpflichtung* zu einer integrierten Gleichstellungspolitik im Sinne des GM leitet sich im Wesentlichen aus dem EG-Vertrag (EGV) von 1999 ab (Amsterdamer Vertrag). Bedeutsam sind die Art. 2 und 3, Abs. 2 EGV: Nach Art. 2 ist es Aufgabe der Gemeinschaft, “durch die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes und einer Wirtschafts- und Währungsunion so wie durch die Durchführung der in den Artikeln 3 und 4 genannten Politikern und Maßnahmen in der ganzen Gemeinschaft (...) die Gleichstellung von Männern und Frauen (...) zu fördern.”

Art. 3, Abs. 2 EGV lautet: “Bei allen in diesem Artikel genannten Tätigkeiten wirkt die Gemeinschaft darauf hin, Ungleichheiten zu beseitigen und die Gleichstellung von Männern und Frauen zu fördern.” Ein verbindlicher Auftrag, das GM-Prinzip in den nationalen Beschäftigungspolitiken anzuwenden, ergibt sich aus den beschäftigungspolitischen Leitlinien der EG. Entsprechende Vorgaben sind auch bei den im Rahmen der europäischen Strukturfonds durchgeführten Maßnahmen zu beachten.

Bei der Betrachtung der Rechtsquellen sollte auch auf das Grundgesetz hingewiesen werden, das in den im Jahre 1994 vorgenommenen Ergänzungen zum Art. 3 Abs. 2 (“Männer und Frauen sind gleichberechtigt.”) zwar nicht den Begriff des Gender Mainstreaming enthält, wohl aber eine ausdrückliche Verpflichtung des Staates, “die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern zu fördern” und “auf die Beseitigung bestehender Nachteile” hinzuwirken Art. 3 Abs. 2, Satz 1 und 2).

Mit Bezug auf den Aspekt, dass GM die bisherige spezifische Gleichstellungspolitik und Frauenfördermaßnahmen nicht ersetzt, sondern ergänzt, sei schließlich noch auf

Art. 141 Abs. 4 EGV hingewiesen. Er stellt klar, dass die Mitgliedstaaten zur effektiven Gewährleistung der vollen Gleichstellung von Männern und Frauen im Arbeitsleben nicht daran gehindert sind, “zur Erleichterung der Berufstätigkeit des unterrepräsentierten Geschlechts oder zur Verhinderung bzw. zum Ausgleich von Benachteiligungen in der beruflichen Laufbahn spezifische Vergünstigungen beizubehalten oder zu beschließen.”

## 2.2 METHODEN UND INSTRUMENTE

Wie bereits aus der Definition von GM zu entnehmen ist, zielt dieser Ansatz auf eine Neugestaltung der Entscheidungsprozesse. Sie sollen (re-)organisiert, verbessert, entwickelt und evaluiert werden. Dies wirft die Frage auf, wie denn ein optimaler Entscheidungsprozess, der nach dem Prinzip des GM gestaltet ist, aussehen könnte. Gibt es methodische Vorgehensweisen, die den verantwortlichen Akteuren und Akteurinnen als Orientierung empfohlen werden können? Zunächst sei vorausgeschickt, dass Entscheidungsprozesse nach dem Prinzip des GM prinzipiell immer dann in Betracht kommen, wenn ein Vorhaben (Gesetz, Programm, Maßnahme usw.) Frauen und Männer betrifft.

Für die Gestaltung politischer Prozesse - gemeint ist damit der Entscheidungsprozess im engeren Sinne und die Phase der Kontrolle und Evaluierung der umgesetzten Entscheidung - gilt der Grundsatz eines systematischen, schrittweisen Vorgehens. Bei der näheren Bestimmung dieser Herangehensweise kann auf Forschungsbefunde über die erfolgreiche Entwicklung von Organisationen zurückgegriffen werden (vgl. Staehle 1999); im Prinzip wird also bei der Methodenseite dieses Ansatzes “das Rad nicht neu erfunden”. Tabelle 1 zeigt ein mögliches

Verfahren mit sechs aufeinander folgenden Arbeitsschritten <sup>3</sup> und die jeweiligen Leitfragen dazu.

Entscheidend ist, dass zu Anfang das gleichstellungspolitische Ziel des Arbeitsvorhabens definiert wird (1. Schritt). Die Zieldefinition setzt voraus, dass der Ist-Zustand bekannt ist bzw. durch aussagekräftige Daten (z. B. Statistiken), die nach Geschlecht aufgeschlüsselt sind, ermittelt wird. Hierbei wird sich zeigen, wie die bisherige Politik auf Frauen und Männer wirkt. Zur Zielformulierung müssen außerdem die einschlägigen (EU-)Rechtsnormen, Programme, Leitlinien usw. bekannt sein, die Vorgaben zu diesem Bereich enthalten.

Im zweiten Schritt geht es um die *Analyse der Ursachen* für die festgestellten Benachteiligungen - eine anspruchsvolle Aufgabe, denn mittelbare Diskriminierung ist nicht auf den ersten Blick zu erkennen, da sie sich hinter geschlechtsneutralen Regeln und Instrumenten verbirgt. Es bedarf näherer Kenntnisse über Diskriminierungsmechanismen die den verantwortlichen AkteurInnen in den Fachbereichen zugänglich gemacht werden müssen, z.B. in Form von Gutachten, Schulungen, Materialien.

Sind die Problemverursacher identifiziert, können Optionen entwickelt werden (Schritt 3), die vor der Entscheidung (und nicht erst danach) auf ihre voraussichtlichen Auswirkungen auf die Geschlechter überprüft werden (Schritt 4). Bei diesem "Vorab-Check" gilt es anhand von maßnahmerelevanten Kriterien zu prüfen, inwieweit die Optionen dazu beitragen, die Gleichstellung zu fördern. Die Prüfkriterien können Ressourcen von Frauen und Männern betreffen (Einkommen, Vermögen, Zeit, Mobilität, Gesundheit u.a.m.), Rechte oder Beteiligungskompetenzen an Entscheidungen.

Nach der Umsetzung (Schritt 5) erfolgt nach angemessener Zeit die Kontrolle und Bewertung der Entscheidung (Schritt 6), wiederum auf der Basis einschlägiger Daten. Sind die Ziele nicht oder nur teilweise erreicht, sind eine verpflichtende Ursachenanalyse und entsprechende Folgemaßnahmen erforderlich. Bedeutsam ist demnach ein Gleichstellungscontrolling.

In dem bereits erwähnten Bericht des Europarats (1998 b) finden sich Angaben zu weiteren analytischen Methoden, die ähnlich strukturiert sind und sich auf eine oder mehrere Entscheidungsphasen beziehen: So wurde in den Niederlanden bereits im Jahre 1994 eine Methode der Gleichstellungsverträglichkeitsprüfung entwickelt, die die Kurzbezeichnung GIA (Gender Impact Assessment) trägt. GIA beginnt mit der Bewertung der geschlechterbezogenen Relevanz des geplanten Vorhabens, an die sich die Beschreibung der aktuellen und künftigen Situation auf einem bestimmten politischen Gebiet unter Bezugnahme auf den konzeptuellen Rahmen anschließt. Danach wird festgestellt, welche Strukturen und Prozesse dabei relevant sind und inwieweit gleichstellungspolitische Vorgaben erfüllt sind. Daraufhin wird eine Analyse der vorgeschlagenen Politik anhand dieser Vorgaben durchgeführt und es wird auf Basis der Analyseergebnisse entschieden. Als Vorgaben sind im Rahmen von GIA zwei Prüfkriterien entwickelt worden: die Gleichstellung im Sinne gleicher Rechte und (un)gleicher Behandlung (un)gleicher Fälle sowie die Autonomie in dem Sinne, dass Frauen die Möglichkeit haben, ihre eigene Lebensführung frei zu wählen (Europarat 1998 b, S. 57)

Ein weiteres in Schweden entwickeltes Prüfverfahren nennt sich die "3-R-Methode" (Europarat 1998, S. 63; Höglund 2001, 18 ff.) Sie ist besonders geeignet, gleichstellungspolitische Defizite zu erkennen und die Beteiligten zu sensibilisieren. Die "3R" stehen für die systematische Erhebung und Bewertung der

- **Repräsentation** von Frauen und Männern in Positionen, Entscheidungsgremien usw;
- **Ressourcenverteilung** und -verwendung (Geld, Zeit, Raum) zugunsten von Frauen und Männern;
- **Realitäten**, d.h. der Gegebenheiten im Hinblick auf Dienstleistungen, Lebenssituationen usw. und der diese Realität prägenden Normen und Wertvorstellungen. Die Prüffragen lauten: Wie wirkt sich die Arbeit der Verwaltung auf die Menschen aus? Wer erkennt sich darin wieder? Wessen Bedürfnisse werden abgedeckt?

Mit Hilfe dieser Methode wurde z.B. in Schweden herausgefunden, dass in bestimmten Kommunen wesentlich weniger Geld für den Mädchen-Sport ausgegeben wird als für den Jungen-Sport, dass männliche Sozialhilfe-Empfänger eine höhere Sozialhilfe erhalten als weibliche oder dass für Kunstwerke männlicher Künstler höhere Preise gezahlt werden als für weibliche.

In den verschiedenen Phasen des Prozesses der Gestaltung von politischen Vorhaben kommen Instrumente zum Einsatz, die z. T. bereits vorhanden, z. T. aber aufgrund der Spezifika des Gleichstellungsziels noch ausgebaut oder gänzlich neu entwickelt werden müssen. Grob könnte unterschieden werden nach

(1) *analytischen Instrumenten:*

z.B. Statistiken, Befragungen, Prognosen, wissenschaftliche Befunde, Checklisten mit Prüfkriterien für die ex-ante und die ex-post Bewertung

(2) *Instrumenten zur Sensibilisierung, Qualifizierung und Unterstützung:*

Seminare, Handbücher, Info-Pools, Einsatz mobiler ExpertInnen (“Flying Experts”), Gender-Mainstreaming-Beauftragte

(3) *Instrumenten zur institutionellen Verankerung:*

Beschlüsse, Leitlinien, Geschäftsordnungen, Steuerungsgruppen, Pilotprojekte, institutionalisierte Begleitung dieser Projekte usw.

In den verschiedenen EU-Mitgliedstaaten, die GM bereits seit mehreren Jahren anwenden, befinden sich die Instrumente in der Erprobung und Weiterentwicklung. Besonderes Augenmerk wird auf jene Instrumente gelegt, die die Bewertung der geschlechterspezifischen Auswirkungen geplanter Politiken und Maßnahmen ermöglichen sollen (Prüfkriterien, Checklisten). Diese “Vorab”-Bewertung der Politikkonzepte im Planungsstadium gilt als Kernelement des GM und als besonders anspruchsvolle Aufgabe (so auch Stiegler 2000).

**Tabelle 1: Gestaltung politischer Prozesse nach dem Prinzip des Gender Mainstreaming**

**Vorgehensweise in 6 Schritten**

1. Definition der gleichstellungspolitischen Ziele

- Welcher Sollzustand wird durch das zu entscheidende Vorhaben angestrebt?

2. Analyse der Probleme und der Betroffenen

- Welches sind die konkreten Hemmnisse auf dem Weg zu mehr Chancengleichheit?  
(diskriminierende Prinzipien, Verfahren, Instrumente...)

- welche Gruppen sind bislang negativ betroffen	
3. Entwicklung von Optionen - Welche Alternativen bestehen hinsichtlich der Realisierung des Vorhabens?	
4. Analyse der Optionen im Hinblick auf die voraussichtlichen Auswirkungen auf die Gleichstellung und Entwicklung eines Lösungsvorschlags - Welche Option lässt den höchsten Zielerreichungsgrad erwarten?	
5. Umsetzung der getroffenen Entscheidung	
6. Erfolgskontrolle und Evaluation - Wurden die Ziele erreicht? - Welches sind die Ursachen für die Nicht- oder Teilzielerreichung? - Welche Maßnahmen sind notwendig?	
Quelle: Krell, G./Mückenberger, U./Tondorf, K. (2000), in Anlehnung an Europarat (1998)	WSI Hans Böckler Stiftung

### 3 Mögliche ökonomische und politische Vorteile

In der Anfangsphase der Implementierung des GM stellt sich immer wieder die Frage, welchen Nutzen die politischen Akteure haben wenn sie ihre Arbeitsvorhaben nach dem neuen Leitprinzip gestalten. Moralisch-ethische Gerechtigkeitsargumente und der Verweis auf die rechtliche Verbindlichkeit reichen mitunter nicht aus, um das Konzept interessant zu machen und eine breite Akzeptanz zu gewährleisten. Unter dem Gesichtspunkt der Akzeptanz wird es wichtig, auf die ökonomischen und politischen Wirkungspotenziale hinzuweisen, die in diesem Konzept "schlummern".

Die ökonomischen Potenziale von GM lassen sich besser verdeutlichen, wenn man sich zuvor noch einmal vergegenwärtigt, welche weitreichenden Wirkungen von Benachteiligung und Ausgrenzung ausgehen können. Frauen und Männer, wie auch andere gesellschaftliche Gruppen, die im Hinblick auf Recht, Ressourcen (z.B. Einkommen, berufliche und persönliche Entwicklung, Zeit, Mobilität, Information) und/oder Beteiligung an Entscheidungen ausgegrenzt und diskriminiert werden, reagieren auf diese Bedingungen nicht nur mit Enttäuschung und Unzufriedenheit, sie ziehen daraus auch Konsequenzen, die für die Gesellschaft, für die Wirtschaft und nicht zuletzt für die öffentlichen Haushalte problematisch sind. Ein Beispiel: Frauen und Männer, die sich der Erziehung ihrer Kinder widmen wollen und ihre Berufstätigkeit zeitweise unterbrechen, müssen mit beruflichen und ökonomischen Nachteilen rechnen; beides - Kinder und Beruf, oder gar Karriere - einigermaßen zufriedenstellend miteinander zu vereinbaren, wird durch die gegenwärtige Politik erschwert. Es gilt abzuwägen und sich zu entscheiden. Diese Entscheidung fällt vielfach so aus, dass Frauen bzw. Paare auf Kinder verzichten, obwohl viele von ihnen gern (mehr) Kinder hätten. Die kollektiven Folgeprobleme dieser individuellen Entscheidungen: eine niedrige Geburtenrate, Überalterung der Bevölkerung, Ausfälle in den Rentenkassen und Finanzierungsprobleme für die öffentlichen Haushalte. Es ließen sich noch weitere Beispiele für die ökonomischen Kosten von Ungleichbehandlung nennen: unzureichende Gesundheitsversorgung und Ernährung insbesondere von Frauen aus ärmeren Schichten, Defizite bei der Erforschung von frauentypischen Krankheiten, geschlechtsbedingte Gewalt (United Nations Population Fund 2000, S. 54 ff.)

GM zielt darauf ab, Benachteiligungen zu verringern und Gleichstellung zu fördern. Hiervon profitieren nicht nur die Betroffenen, sondern auch Politik und Verwaltung. Folgende Vorteilsüberlegungen lassen sich aus der Perspektive von Politik und Verwaltung anstellen:

### *(1) Größere Effizienz von Politik*

Die Berücksichtigung von Gleichstellungsaspekten in allen Politikbereichen verursacht zwar Kosten, jedoch können sich direkt in dem betreffenden Bereich oder indirekt in anderen Bereichen positive ökonomische Effekte einstellen, die die Aufwendungen noch übersteigen. Auf die Frage nach Kosten und Nutzen ihrer Chancengleichheitspolitik antworteten 49 Unternehmen und öffentliche Verwaltungen, die mit dem Total E-Quality-Prädikat ausgezeichnet wurden, das die Ergebnisse eindeutig ein Plus auf der Nutzenseite auswies (Busch/Engelbrech 2000, S. 59). Kosten-Nutzen-Analysen zeigen nicht nur positive Wirkungen nach innen: z.B. effizienterer Personaleinsatz durch flexible Arbeitszeiten und Arbeitsorte, effizientere Umsetzung der Unternehmens- bzw. Verwaltungsziele, bessere Nutzung der Potenziale von Mitarbeiterinnen, sondern auch nach außen: z.B. Erschließung neuer Märkte durch stärkere Kundinnenorientierung oder Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit (ebd.)

### *(2) Größere Effektivität und Qualität von Politik*

Politikmaßnahmen versprechen größere Wirkungskraft, je näher sie an den realen Lebenssituationen und Qualitätsansprüchen der Zielgruppen orientiert sind. Beispiele: Öffentliche Veranstaltungen, z. B. in den Bereichen Kultur, Sport oder Weiterbildung, könnten besser ausgelastet werden, wenn sie näher an den Interessen und Möglichkeiten der Zielgruppen hinsichtlich Zeit, Mobilität oder Information ausgerichtet wären. Politische Entscheidungen könnten effektiver werden, indem Frauen eine angemessene Beteiligung an politischen Entscheidungen (z.B. in Parlamenten, Tarifkommissionen, Steuerungsgruppen) ermöglicht und so frühzeitig ein breiterer Blickwinkel eingenommen werden würde.

### *(3) Förderung von Innovationen*

GM fordert dazu auf, Ungleichbehandlungen in sämtlichen Politikbereichen aufzuspüren und die Ursachen zu analysieren. Dies bringt mitunter verblüffende Defizite ans Licht und führt zu kreativen und innovativen Lösungen. So wurde z.B. in der Stadt Lübeck im Rahmen eines GM-Projektes deutlich, dass Frauen bei der Durchführung von Märkten benachteiligt sind. Der Grund: die traditionelle Marktordnung schreibt vor, dass die "Marktbesicker" "bekannt und bewährt" sein müssen. Dadurch konnten nur wenige Marktstände von Frauen betrieben werden. Es wurde das Ziel gesetzt, die Anzahl der durch Frauen betriebenen Marktstände zu erhöhen. Projektergebnis waren frauenfreundlichere Ausschreibungen und ein erster Lübecker Markt der Frauen, der die teilnehmenden Frauen ebenfalls zu "bekanntem und bewährtem" Marktbesickerinnen machte und ihnen die Möglichkeit bot, sich auch auf andere Lübecker Märkte zu bewerben (Heinrich 2001, S. 34 f.).

### *(4) Verbesserung des Images*

Mit der Umsetzung einer an Chancengleichheit orientierten Politik nach innen und außen wird das Image einer modernen und veränderungsfähigen Verwaltung verbunden. Wenn Verbesserungen in den Angeboten spürbar sind, z.B. in der Kommune durch Erschließung von Naherholungsgebieten für Frauen, Park-und-Ride-Parkplätze, Erhöhung der Sicherheit in Stadtteilen, im Wohnumfeld oder an Bahnhöfen könnte dies auch bei Wahlen honoriert werden.

Wenn sich die positiven Wirkungen des Gender Mainstreaming hinsichtlich Qualität, Effizienz und Image nachweislich belegen lassen - durch Befragungen der BezieherInnen von Dienstleistungen, durch "harte" statistische Daten, durch Kosten-Nutzen-Analysen -, dann könnte dies ein positives und motivierendes Feedback auch für die einzelnen Akteure oder die (Projekt-)Teams sein, die ihre Arbeitsvorhaben nach dem Prinzip des GM bearbeiten. Wo außerdem beteiligungsorientierte Formen der Bearbeitung von GM-Projekten gewählt und



Qualifizierungen angeboten werden, könnten im Zuge der Implementierung dieses Ansatzes immaterielle Anreize entstehen, die die Arbeitsmotivation und -zufriedenheit steigern. Mitunter wird über weitere Anreizvarianten nachgedacht, wie z. B. die Berücksichtigung des gleichstellungspolitischen Handelns von Führungskräften im Rahmen von Personalbeurteilungen und bei Aufstiegsentscheidungen.

#### 4 Umsetzungsaktivitäten in ausgewählten Mitgliedsstaaten der EU und in Deutschland

Nachfolgende Auflistung zeigt stichwortartig den Entwicklungsstand der Regierungsaktivitäten in ausgewählten EU-Mitgliedstaaten, die seit längerem Erfahrungen mit GM haben (u.a. Europarat 1998 b; Höglund 2001; Ministry of Social Affairs and Employment 1999):

##### *Schweden (seit 1994):*

- Förderung von GM in allen Bereichen/Unterstützung durch "Flying Experts"
- GM bei Regierungsbeschlüssen
- Sonderauftrag: GM bei Ausschussbeschlüssen
- Optimierung von Statistiken
- regelmäßige Berichterstattung im Parlament

##### *Finnland (seit 1998):*

- Arbeitsplan der Regierung (Aktionsprogramm)
- Erstellung eines Projektplans 1998 - 2001
  1. Phase: Ministerien erproben GM
  2. Phase: Auswertung und Ausweitung
  3. Phase: Feinabstimmung, Evaluierung, Veröffentlichung
- regelmäßige Berichterstattung im Plenum

##### *Portugal (seit 1997):*

- Globaler Plan für GM
- Projekte der Ministerien
- Schwerpunkte: Bildungswesen, Statistiken

##### *Niederlande (seit 1994):*

- Entwicklung des Gender Impact Assessment
- GM bei Projekten der Ministerien
- Erstellung eines Aktionsplans 1999 - 2001 mit 45 Projekten (mind. 3 je Ministerium)
- regelmäßige Berichterstattung im Parlament

In Deutschland gibt es seit jüngerem verschiedene Initiativen von Bund, Ländern und Gemeinden sowie von Gewerkschaften, von denen hier bedeutende dargestellt werden:

##### *Bundesregierung*

Das Bundeskabinett beschloss am 23.06.1999, dass die Gleichstellung von Frauen und Männern ein durchgängiges Leitprinzip der Bundesregierung ist. Danach soll das Gender Mainstreaming in allen Bereichen aktiv gefördert werden. Zur Verankerung des Gender Mainstreaming wurde bereits die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien geändert. Im Mai 2000 konstituierte sich eine interministerielle Arbeitsgruppe auf Leitungsebene, die die Aufgabe hat,

Gender Mainstreaming in die Arbeit aller Ressorts zu implementieren. Im Mittelpunkt dieser konstituierenden Sitzung standen grundlegende Informationen zum Konzept und zu den Umsetzungs- und Anwendungsmöglichkeiten. Weitere Informationsveranstaltungen für Führungskräfte haben stattgefunden. Zielsetzung ist es, über die Erprobung anhand konkreter Projekte Kriterienkataloge und Handlungshilfen für alle politisch-administrativen Handlungs- und Entscheidungsarten zu entwickeln. Die Arbeit der interministeriellen Steuerungsgruppe wird wissenschaftlich begleitet.

#### *Landesregierung Niedersachsen*

Im Zusammenhang mit der Auflösung des Niedersächsischen Frauenministeriums hatte sich die Landesregierung bereits im Jahre 1998 darauf verständigt, einen stärker integrierten Ansatz von Frauenpolitik zu verfolgen. Vorbild der Landesregierung war die Europäische Kommission, die seit 1996 verbindlich zu einer Politik des Gender Mainstreaming übergegangen ist. Im Frühjahr 1999 fand eine erste Informationsveranstaltung statt, es folgten im Herbst Informationsveranstaltungen/Schulungen für das Landeskabinett und für Führungskräfte, in deren Folge Vorschläge für sechs Pilotvorhaben angemeldet wurden. (z. B. "Wohnen im Alter", "Erarbeitung eines Personalentwicklungskonzeptes im Landwirtschaftsministerium", "Arbeitszeit und Gender Mainstreaming in der Niedersächsischen Steuerverwaltung"). Diese Pilotprojekte werden über den Zeitraum eines Jahres von der Landeszentrale für politische Bildung unterstützend und qualifizierend begleitet. Es besteht eine Planungsgruppe, die aus Vertretern aller obersten Landesbehörden zusammengesetzt ist. Sie ist insbesondere dafür zuständig, den Implementationsprozess zu steuern und unterstützend zu begleiten.

#### *Landesregierung Sachsen-Anhalt*

Nach der Landtagswahl 1998 hat sich die Landesregierung für den Gender Mainstreaming-Ansatz entschieden, da "die Berücksichtigung der Geschlechterverhältnisse als selbstverständliches Element komplexer politischer Problemlösungen betrachtet" wird (Ministerium für Arbeit, Frauen, Gesundheit und Soziales 2000, S. 3). Es wurde ein Konzept entwickelt, das Ziele, Voraussetzungen und Instrumente erläutert und ein Programm für das Jahr 2000 enthält. Dieses Programm umfasst

- den gleichstellungspolitischen Check von Kabinettsvorlagen (Prüfpunkte und -verfahren sind bereits ausgearbeitet)
- geschlechtsspezifische Datenerhebungen
- ein Pilotprojekt des Ministeriums für Arbeit, Frauen, Gesundheit und Soziales
- Angebote im zentralen Fortbildungsprogramm

#### *Gewerkschaft ÖTV*

Der Hauptvorstand der Gewerkschaft ÖTV beschloss im Jahre 1998 die Einführung des Gender Mainstreaming in der Tarifarbeit. Es wurde eine Gender-Mainstreaming-Beauftragte ernannt, die mit der Verantwortung für die Entwicklung dieses Politikansatzes in der Tarifarbeit betraut ist. Es wurden verschiedenste Initiativen ergriffen, um den Ansatz innerhalb der Organisation bekannt zu machen und in die Tarifarbeit einzubeziehen. Dabei wurde auch versucht, ausländische (insbesondere schwedische) und jüngere deutsche Erfahrungen auszutauschen (Gewerkschaft ÖTV 2000).

Auch in der 'Vereinigten Dienstleistungsgewerkschaft' (ver.di) soll der Aspekt der Gleichstellung der Geschlechter, insbesondere in der Tarifpolitik, beachtet werden.

## 5 Schlussbemerkung

Beim Gender Mainstreaming handelt es sich um einen anspruchsvollen Politikansatz, mit dem Probleme der Benachteiligung insbesondere von Frauen wirkungsvoller angegangen werden sollen als dies bisher mit den Ansatz der Frauen- bzw. der spezifischen Gleichstellungspolitik möglich war. Beispiele aus dem Ausland zeigen, dass dieses Konzept von Verantwortlichen in Regierungen, Ministerien und Verwaltungen aufgenommen und in Projekten erprobt wird. Dies stimmt optimistisch, jedoch sollte nicht unterschätzt werden, dass solche Initiativen aufwendige Bemühungen zur Sensibilisierung und Qualifizierung der Verantwortlichen in Politik und Verwaltung voraussetzen. Im Rahmen der Schulungen ist darauf aufmerksam zu machen, dass die möglichen Effekte dieses Ansatzes über die unmittelbar angestrebten Gleichstellungswirkungen hinausreichen. Bei konsequenter Anwendung bietet sich die Chance, auch Zielen näher zu kommen, die sich Politik und Verwaltung im Rahmen ihrer Reformstrategien gesetzt haben. So kann eine grundlegende Übereinstimmung zwischen Qualitätszielen und Gleichstellungszielen festgestellt werden, d.h. Chancengleichheit ist als substanzielles Teilziel in der Qualitätspolitik enthalten. Weitere Potenziale des Gender Mainstreaming "schlummern" auch in den Methoden dieses Konzeptes. Gefordert ist eine Neugestaltung der Entscheidungsprozesse in einem Sinne, die grundsätzlich den Prinzipien einer ziel- und ergebnisorientierten Steuerung der Organisation entspricht. Auch wenn die Methoden des Gender Mainstreaming unter dem Blickwinkel der Gleichstellung konzipiert sind, könnten von ihnen weitergehende Anregungen und Impulse für eine systematische outputorientierte Arbeitsweise ausgehen.

Trotz dieser gemeinsamen "Schnittmengen" mit Vorhaben der Verwaltungsmodernisierung ist GM kein Reformprojekt wie viele andere. Es hebt sich dadurch heraus, dass es auf die tatsächliche Durchsetzung von *Grundrechten* zielt, denen politisch und rechtlich ein hoher Rang einzuräumen ist. Und nicht zu vergessen: Die Verpflichtung zum GM richtet sich an *alle* AkterInnen, die an politischer Gestaltung beteiligt sind. Mit diesem Adressatenkreis hat dieses Projekt eine außergewöhnliche Reichweite.

Da sich politische Vertretungen und Verwaltungen in Deutschland derzeit noch in der Anfangsphase des GM befinden, bleibt abzuwarten, ob die Einführung dieses Politikansatzes gelingt. Da mit den europäischen und nationalen Vorgaben sowie Regierungsbeschlüssen die Weichen für eine integrierte Gleichstellungspolitik bereits gestellt sind, gilt es nun, sie möglichst frühzeitig auch in der Aus- und Fortbildung von Beschäftigten des öffentlichen Dienstes zu berücksichtigen (Tondorf, K./Krell, G. 1999) Auch für die Politik- und Verwaltungsforschung eröffnet sich ein weites Feld, dessen "Beackerung" nicht nur dem weiblichen Geschlecht vorbehalten ist.

---

1 Die Ausführungen dieses Kapitels orientieren sich an einem Konzept von Gender Mainstreaming welches von Gertraude Krell, Ulrich Mückenberger und Karin Tondorf im Auftrag der Landesregierung Niedersachsen entwickelt und für Informationsveranstaltungen im Bereich der Bundesregierung, weiterer Landesregierungen und Kommunen genutzt wurde. Es ist als Broschüre des niedersächsischen Ministeriums für Frauen, Arbeit und Soziales unter dem Titel "Gender Mainstreaming. Informationen und Impulse" im Jahr 2000 veröffentlicht worden.

---

2 Nachfolgend die deutsche Übersetzung (Europarat 1998b, S. 14) und in Klammern die korrekte Übersetzung des französischen Originaltextes:

"Gender Mainsreaming" ist die (Re-)Organisation, Verbesserung, Entwicklung und Evaluierung grundsatzpolitischer Prozesse (muss heißen: Entscheidungsprozesse), mit dem Ziel, die geschlechterbezogene

Sichtweise (muss heißen: die Perspektive der Gleichstellung zwischen Frauen und Männern) in alle politischen Konzepte (muss heißen: Bereiche) auf allen Ebenen und in allen Phasen (Phasen tauchen im Originaltext nicht auf) durch alle normalerweise an politischen Entscheidungsprozessen beteiligten Akteure einzubringen.”

---

<sup>3</sup> Zu dieser Einteilung des Gestaltungsprozesses in 6 Etappen s. auch: Europarat (1998), a.a.O., S. 66, s. Fußnote 5.

---

**Dr. Karin Tondorf**, Forschungsreferentin am Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer und Beraterin mit den Arbeitsschwerpunkten Entgelt- und Gleichstellungspolitik.  
e-mail: [karintondorf@t-online.de](mailto:karintondorf@t-online.de)

## Literatur

**Busch, C./Engelbrech, G.** (2000), Wir brauchen die Besten! - Warum und mit welchem Erfolg fördern Unternehmen Chancengleichheit?  
Endbericht zu Projekt “Evaluation TOTAL E-Quality - Entwicklung einer Kosten-Nutzen-Analyse”, Bad Bocklet, 2000

**Europarat** (1998 a), L’approche intégrée de l’égalité entre les femmes et les hommes. Cadre conceptuel, méthodologie et présentation des, bonnes pratiques’ vom 26. März 1998, Strasbourg

**Europarat** (1998 b), Gender Mainstreaming. Konzeptueller Rahmen, Methodologie und Beschreibung bewährter Praktiken, Strasbourg

**Gewerkschaft ÖTV** (2000), Gender Mainstreaming in der alltäglichen Gewerkschaftsarbeit, Tagungsdokumentation, Stuttgart

**Heinrich, G.** (2001), Gleichstellungscontrolling - Gender Mainstreaming in der Praxis. in: Ministerium für Justiz, Frauen, Jugend und Familie des Landes Schleswig-Holstein (Hrsg.), Gender Mainstreaming, Dokumentaion der Fachtagung am 12.10.2000, Kiel, S. 34 - 40

**Höglund, H.** (2001), Erfahrungen bei der Umsetzung von Gender-Mainstreaming in Schweden und ihre Möglichkeiten Auswirkungen auf die baltischen Anrainerstaaten, in: Ministerium für Justiz, Frauen, Jugend und Familie des Landes Schleswig-Holstein (Hrsg.), Gender-Mainstreaming. Dokumentation der Fachtagung am 12.10.2000, Kiel, S. 28 - 23

**Krell, G./Mückenberger, U./Tondorf, K.** (2000), Gender Mainstreaming. Informationen und Impulse. Hrsg. vom Niedersächsischen Ministerium für Frauen, Arbeit und Soziales, Hannover

**Ministerium für Arbeit, Frauen, Gesundheit und Soziales des Landes Sachsen-Anhalt** (2000), gender mainstreaming in Sachsen Anhalt, Magdeburg

**Ministry of Social Affairs and Employment** (1999), Netherlands Interdepartmental Plan of Action on Gendermainstreaming 1999 - 2002, The Hague, The Netherlands

**Staehe, W.** (1999): Management, 8. Aufl., überarbeitet von Conrad, P./Sydow, J., München

**Stiegler, B.** (2000), Wie Gender in den Mainstream kommt. Konzepte, Argumente und Praxisbeispiele zur EU-Strategie des Gender Mainstreaming, Bonn

**Tondorf, K./Krell, G.** (1999), “An den Führungskräften führt kein Weg vorbei!” Erhöhung von Gleichstellungsmotivation und -kompetenz von Führungskräften des öffentlichen Dienstes, Bd. 23 der Reihe

“Editionen der Hans-Böckler-Stiftung”, Düsseldorf

**United Nations Population Fund** (UNFPA) (2000), Weltbevölkerungsbericht 2000. Frauen und Männer getrennte Welten? Hrsg. Deutsche Stiftung Weltbevölkerung (DSW), Hannover