Gender Mainstreaming : ein umstrittenes Konzept aus feministischer Perspektive

Autor(en): **Jegher, Stella**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Widerspruch : Beiträge zu sozialistischer Politik**

Band (Jahr): **23 (2003)**

Heft 44

PDF erstellt am: **27.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-651588

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

Stella Jegher

Gender Mainstreaming

Ein umstrittenes Konzept aus feministischer Perspektive

Was ist Gender Mainstreaming? Eine neue feministische Strategie, eine Innovation in der Gleichstellungspolitik, ein Instrument zur Umgestaltung der Geschlechterverhältnisse – oder doch einfach alter Wein in neuen Schläuchen? „Gender Mainstreaming besteht in der (Re-)Organisation, Verbesserung, Entwicklung und Evaluation von Entscheidungsprozessen in allen Politikbereichen und Arbeitsbereichen einer Organisation. Das Ziel von Gender Mainstreaming ist es, in alle Entscheidungsprozesse die Perspektive der Geschlechterverhältnisse einzubeziehen und alle Entscheidungsprozesse für die Gleichstellung der Geschlechter nutzbar zu machen." So lautet eine der vielzitierten Definitionen, hier in den Worten von Barbara Stiegler, einer der bekannten Theoretikerinnen zum Thema im deutschsprachigen Raum (2002, 20). Kaum weniger sperrig sind Definitionen, die wir in Dokumenten der EU und anderer internationaler Organisationen finden. Sie erinnern allesamt wenig an eine feministisch-politische Terminologie, weit eher hingegen an den Newspeak moderner Management-Theorien.

Um meiner nicht ganz einfachen Aufgabe einer allgemeinen Einführung zu Gender Mainstreaming gerecht zu werden, möchte ich im folgenden zum einen einen historischen Blick auf die Kontexte werfen, in denen Gender Mainstreaming entstanden ist (Teil I), zum andern die Seite der praktischen Umsetzung beleuchten (Teil II). Bei beidem lasse ich mich von einer feministischen politischen Vision leiten. Hierzu ein paar einleitende Bemerkungen. Die *feministische Perspektive* beinhaltet für mich zunächst die bewusste Kritik der Frauen an der Männerherrschaft und an den Mechanismen ihrer Aufrechterhaltung. Was wir überwinden wollen, ist die ungleiche Verteilung von Entscheidungspositionen, von bezahlter und unbezahlter Arbeit, von Einkommen, gesellschaftlichem Reichtum und Zeit, auch die ungleiche Verteilung der Zugänge zu Bildung und Wissen zwischen den Geschlechtern. Was wir überwinden wollen, ist ferner das Gefälle zwischen Männern und Frauen hinsichtlich der herrschenden Definitionsmacht – etwa wenn es darum geht, was zentrale Begriffe und Werte wie Arbeit, Wirtschaft und soziale Verantwortung, oder was Macht, Freiheit, Autonomie und Privatheit beinhalten sollen.

Feminismus geht aber auch über die Kategorie „Geschlecht" hinaus und beinhaltet eine grundsätzliche Herrschaftskritik. Was wir erreichen wollen, sind gleiche Rechte für alle, unabhängig von Geschlecht, Ethnizität, sexueller Präferenz, Lebensform, Klasse, Herkunft. Was wir ferner erreichen wollen, ist das Recht einer jeden und eines jeden auf Würde und Selbstachtung, und das Recht einer und eines jeden, ihre oder seine Lebensform frei zu wählen und darin respektiert zu werden. Eine feministische Vision dreht sich somit nicht allein um das Geschlechterverhältnis, sondern um ein

gesamtgesellschaftliches emanzipatives Konzept. Es kann nicht nur um eine gleichberechtigte Teilhabe am System gehen, sondern es geht letztlich um die Veränderung desselben. Dies ist der Hintergrund, auf dem ich mich im folgenden dem Konzept des Gender Mainstreaming nähern möchte, und an diesen Zielvorstellungen möchte ich das Konzept messen.

Entstehungskontexte von Gender Mainstreaming

„Wie ein vom Himmel gefallenes Objekt" werde das neue Konzept mit dem für viele irritierenden englisch klingenden Namen von Feministinnen beäugt und begutachtet, meint Claudia von Braunmühl (2002, 23). So neu ist dieses Objekt nun allerdings nicht, auch wenn viele es eben erst vor kurzem entdeckt haben. Es lohnt sich vielmehr, seine durchaus feministisch-frauenpolitische Herkunft in Erinnerung zu rufen und sich vielleicht umso mehr zu fragen, was es bedeutet, dass Gender Mainstreaming heute vor allem als „Top-down-Ansatz" bekannt ist und von grossen bürokratischen Organisationen wie der Europäischen Union oder der Weltbank propagiert wird. Tatsächlich entstand Gender Mainstreaming zunächst im entwicklungspolitischen Kontext, und zwar schon Anfang der 80er Jahre. Engagierten Feministinnen war es damals mit Mühe und Zähigkeit gelungen, die Situation von Frauen in den Ländern des Südens im entwicklungspolitischen Diskurs zum Thema zu machen. Ernüchtert mussten sie aber feststellen, dass damit eigentlich noch wenig gewonnen war: Die Situation von Frauen blieb als „Frauenfrage" oder „Frauenproblem" marginalisiert, ausgegrenzt aus den Entscheidungsmechanismen der grossen Apparate der Entwicklungszusammenarbeit, in die Ecke der Hilfe für Benachteiligte gedrängt.

Insbesondere mit der neoliberalen Strukturanpassungspolitik der 80er Jahre wurde deutlich, dass das, was mit (isolierten) Projekten zur „Frauenförderung" allenfalls erreicht werden konnte, vom „Mainstream" der Entwicklungspolitik gleich wieder zunichte gemacht wurde. Unter den fatalen Auswirkungen der Strukturanpassungsmassnahmen hatten Frauen am meisten zu leiden: Nicht nur resultierte der Abbau der sozialen Infrastrukturen in einem vermehrten Rückgriff auf die unbezahlte Versorgungsarbeit der Frauen, die Deregulierung führte auch zu einer zunehmenden Ausbeutung ihrer Arbeitskraft in der Produktion (vgl. Arbeitsgruppe Strukturanpassung und Frauen 1992). Die Forderung wurde deshalb immer lauter, Frauen müssten nicht nur entwicklungspolitische Ressourcen im Sinne der Frauenförderung zugeteilt erhalten, sondern auch in die Entscheidungsprozesse eingreifen und die Gesamtausrichtung der Massnahmen grundlegend mitgestalten können (vgl. u.a. Frey Nakonz 1998).

Vor diesem Hintergrund entstand der Begriff des *Gender Mainstreaming*. „Gender" als Begriff für das „soziale Geschlecht" war bereits in den 70er Jahren geprägt worden. Er bezeichnete einerseits eine identitätsstiftende Kategorie, andererseits eine Strukturkategorie für die Reproduktion patriarchaler Machtverhältnisse (Pühl 1994, 13). Im Kontext der Entwicklungspo-

litik transportierte der Begriff bald das politische Ziel einer grundsätzlichen Veränderung der Geschlechterverhältnisse, eines echten „Empowerment" der Frauen. Um dieses Ziel zu erreichen, müssten die Analysen, Theorien und Paradigmen von Frauen bzw. eben die Gender-Perspektive systematisch in den einseitig von Männern geprägten „Mainstream" der Entwicklungspolitik einfliessen und deren Gesamtausrichtung verändern. Dazu müssten Frauen auch gleichberechtigt die Schalthebel der Macht in den einschlägigen Institutionen und Organisationen mit bedienen können (Jegher 1998).

Damit ist die Grundidee von Gender Mainstreaming beschrieben: Spezifische Förderprogramme und Projekte für Frauen bringen keine wirkliche Veränderung, solange nicht die politischen und institutionellen Rahmenbedingungen bzw. das System selbst verändert werden. Das heisst nicht, dass solche Förderprogramme über Bord geworfen werden müssten, wie dies heute oft fälschlicherweise interpretiert oder suggeriert wird. Vielmehr wurde Gender Mainstreaming schon in frühen Dokumenten zu diesem Thema im Sinne einer ergänzenden Strategie („Doppelstrategie") verstanden. So betonte etwa die UNIFEM, es müssten einerseits die unterschiedlichen Lebenslagen und Interessen von Frauen und Männern bei allen entwicklungspolitischen Programmen und Prozessen berücksichtigt werden, „Gender-spezifische" Analysen müssten auch in die makroökonomischen Entscheidungsebenen einfliessen. Andererseits brauche es weiterhin frauenspezifische Programme, Massnahmen und Budgetposten, überall dort, wo Benachteiligungen und Defizite eindeutig feststellbar sind (Braunmühl 2002, 19).

Über die entwicklungspolitischen Diskussionen fand der Gender-Mainstreaming-Begriff ab den 80er Jahren allmählich Eingang in den weltweiten frauenpolitischen Diskurs. War 1985 an der Weltfrauenkonferenz von Nairobi die Thematik noch auf die Entwicklungspolitik begrenzt, wurde das Konzept in den 90er Jahren allmählich auch in bezug auf andere Politikfelder in NGO-Kreisen breiter diskutiert. 1994 fand es Aufnahme in die Politik des Europarates, 1995 wurde schliesslich Gender Mainstreaming an der UNO-Weltfrauenkonferenz von Beijing auch von den Regierungen aufgegriffen und in der „Aktionsplattform", dem offiziellen Schlussdokument der Konferenz, zum allgemeinen politischen Prinzip erhoben. „Zur Umsetzung [von Gender Mainstreaming] werden die Regierungen einzelstaatliche Einrichtungen auf höchster politischer Ebene zur Förderung der Frau, geeignete ressortspezifische und ressortübergreifende Verfahren mit entsprechender personeller Ausstattung sowie andere Institutionen schaffen bzw. deren Wirksamkeit verbessern müssen, die damit beauftragt und dazu in der Lage sind, die Teilhabe der Frau auszuweiten und eine geschlechtsdifferenzierte Analyse in Politiken und Programme einzubeziehen." (Art. 296 Aktionsplattform von Beijing) Damit haben sich alle unterzeichnenden Staaten, darunter auch die Schweiz, verpflichtet, die Gleichstellungsperspektive in alle ihre Politikfelder systematisch einzubeziehen, Konzepte zur Umsetzung des Gender Mainstreaming zu entwickeln und der UNO hierüber regelmässig Bericht zu erstatten.

Verankerung in der EU

Eine nächste grosse Etappe, die wohl am meisten zur heutigen verbreiteten Diskussion des Konzepts in Westeuropa beigetragen hat, war die Verankerung des Gender Mainstreaming-Prinzips im Vertrag der Europäischen Union. Auch hier waren es Frauenlobbies, die nach jahrelangem zähem Ringen erreichten, dass eine Grundsatzerklärung zur Gleichstellungspolitik auf höchster Ebene verankert wurde (Jegher 1999, 7ff.). Vorausgegangen waren der Vertrag von Maastricht (1992) mit seinen harten Haushaltskriterien und die Pläne zur Vollendung des europäischen Binnenmarktes. Sie hatten einen massiven Deregulierungsschub in den europäischen Ländern zur Folge.

Ähnlich wie schon früher mit den Strukturanpassungsprogrammen im Süden wurde damit der Mainstream wieder einmal sehr zuungunsten der Frauen verändert. Europäische Frauenorganisationen ergriffen daraufhin die Flucht nach vorn und bemühten sich, in den revidierten Vertrag von Amsterdam einen Pflock einzuschlagen, um Schlimmeres zu verhindern. Sie erreichten tatsächlich, dass in Artikel 2 des neuen EG-Vertrags – einer Art Zweckartikel der EG – die „Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern" als Kernaufgabe der Gemeinschaft definiert wurde, und dass zudem in den Artikel 3, der die Tätigkeitsfelder der Gemeinschaft aufzählt, Gleichstellung als Querschnittaufgabe aufgenommen wurde (Jegher 1999, 20): „Aufgabe der Gemeinschaft ist es, durch die Errichtung eines gemeinsamen Marktes und einer Wirtschafts- und Währungsunion [...] eine harmonische, ausgewogene und nachhaltige Entwicklung des Wirtschaftslebens [...] (und) die Gleichstellung von Männern und Frauen zu fördern" (Art. 2, Vertrag von Amsterdam 1997). „Bei allen in diesem Artikel genannten Tätigkeiten wirkt die Gemeinschaft darauf hin, Ungleichheiten zu beseitigen und die Gleichstellung von Männern und Frauen zu fördern." (Art. 3, Abs. 2, Vertrag von Amsterdam 1997)[1]

In allen Tätigkeiten der Gemeinschaft besteht nun also (zumindest auf dem Papier) die Pflicht, das Gleichstellungsziel bei der Planung von Massnahmen zu berücksichtigen: bei der Realisierung des freien Binnenmarktes und des freien Personenverkehrs ebenso wie in der Landwirtschafts- und in der Verkehrspolitik, in der Beschäftigungspolitik, in der Forschung und beim Gesundheitsschutz ebenso wie in der Entwicklungszusammenarbeit. Die Frage ist allerdings umstritten, was genau dieser Passus rechtlich für einen Stellenwert hat. Eine verbindliche Rechtsgrundlage, aus der sich Anforderungen an einzelne politische Massnahmen ableiten liessen, ist er juristisch gesehen sicher nicht. Andere Querschnittvorgaben, etwa im Bereich der Wirtschafts- und Währungspolitik, sind demgegenüber sehr viel verbindlicher im EG-Vertrag verankert – und laufen dem Gleichstellungsziel teilweise völlig entgegen.

Der Passus im EG-Vertrag hat somit vor allem den Wert, dass diejenigen, denen dies wichtig ist, entsprechende gleichstellungsspezifische Forderungen einbringen und sich dabei auf die Vorgaben in Artikel 2 und 3 als

Referenz beziehen können. Am klarsten geschieht dies bezeichnenderweise im Rahmen der jeweils auf vier Jahre ausgelegten „Aktionsprogramme der Gemeinschaft für die Chancengleichheit", die schon vor dem Vertrag von Amsterdam für ihre eigene Arbeit ein Gender Mainstreaming postuliert hatten. In einzelnen Politikbereichen der EU wurde zudem das Prinzip des Gender Mainstreaming in Reglementen explizit wieder aufgegriffen – vor allem in der Beschäftigungspolitik und in der über die Strukturfonds gesteuerten Regionalpolitik. Beiden Bereichen ist gemein, dass die EU hier detaillierte Vorgaben in bezug auf Abläufe macht. Entsprechend stark strukturierte Prozesse eignen sich besonders gut dazu, auch die Einhaltung des Gender Mainstreaming einzufordern.

Die *koordinierte Beschäftigungspolitik* der EU legt seit 1998 in der Art eines Managementkonzepts Leitlinien fest, auf die die Mitgliedstaaten verpflichtet werden. Sie umfassen vier Säulen, wovon eine explizit der Erreichung der Chancengleichheit zwischen Frauen und Männern gewidmet ist, während für die drei anderen (Förderung der Beschäftigungsfähigkeit, Entwicklung des Unternehmergeistes, Anpassungsfähigkeit der Unternehmen und ArbeitnehmerInnen) das Gender Mainstreaming-Prinzip gilt: Das heisst, die dort zu verfolgenden Ziele dürfen dem Ziel der Chancengleichheit nicht schaden und müssen geschlechtsspezifische Unterschiede systematisch berücksichtigen. Dazu gehört auch die Vorgabe, dass Datenerhebungsverfahren und Indikatoren für die Überprüfung geschlechtsspezifischer Fortschritte bereitgestellt werden müssen und dass zu allen vier Säulen alljährlich über solche Fortschritte berichtet werden muss.

Für die europäische *Strukturpolitik*, in der es vor allem um die Vergabe von Geldern geht – z.B. für die Regional- und die Agrarpolitik –, legt die entsprechende Verordnung fest, dass alle Programme, die aus den Strukturfonds-Geldern gefördert werden, „grundsätzlich zu den Gemeinschaftszielen betreffend Gleichstellung von Frauen und Männern beitragen" müssen (Europäische Kommission 2000). Zur Umsetzung dieser Vorgabe wurden zahlreiche Leitfäden und Checklisten entwickelt (Sensi 1997). Die reale Anwendung dieser Prinzipien ist aber auch in der EU ein Problem. Berichte über die Umsetzung kommen regelmässig zu ernüchternden Resultaten: die Mitgliedstaaten setzen die Prinzipien nicht wirklich um, der Frauenanteil in den Entscheidungsgremien vor allem auf höheren Ebenen ist noch immer gering, die Durchsetzung verbindlicher Massnahmen kommt kaum über die Verankerung in Formularen und Checklisten hinaus, die Kontrollsysteme funktionieren kaum und es gibt keine Sanktionen.

Gender Mainstreaming erreicht die Schweiz

In der Schweiz fand das Gender Mainstreaming-Prinzip erst in den Nacharbeiten zur Weltfrauenkonferenz von Beijing überhaupt Beachtung. In den sogenannten Aktionsplan zur Umsetzung der Verpflichtungen aus der Weltfrauenkonferenz wurde das Prinzip des Gender Mainstreaming als eine der „Prioritäten" aufgenommen. Damit bezieht es sich grundsätzlich auf

sämtliche Massnahmen, die im Aktionsplan zuhanden von Bund, Kantonen, Gemeinden und nichtstaatlichen AkteurInnen vorgeschlagen werden: „*Prioritäten, Absatz 1:* Einen konzeptuellen Rahmen und eine Methodologie für einen umfassenden Gleichstellungsansatz erarbeiten und bei allen Programmen, Politiken und Praktiken anwenden (gender mainstreaming)" (Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung 1999, 14).

Konkrete Folgen hat diese Grundsatzerklärung bisher kaum gezeitigt. Wenn die Gender Mainstreaming-Strategie inzwischen breiter diskutiert wird, so ist dies weniger dem Aktionsplan zu verdanken als wiederum den Initiativen von Frauen, insbesondere in Institutionen. Der erste Evaluationsbericht der Schweiz zur Umsetzung des Aktionsplans vom Dezember 2002 hält hierzu fest, die Strategie werde „häufig mit der betrieblichen Frauenförderung verwechselt". Das Konzept des Gender Mainstreaming hingegen sei „noch zu wenig bekannt und [werde] in der Praxis je nach Departement sehr unterschiedlich umgesetzt". Die nötigen „grossen Anstrengungen im Bereich der Information, der Weiterbildung und der Erarbeitung von Instrumenten [seien] erst angelaufen" (Schweizerischer Bundesrat 2002, 4).

Auf staatlicher Ebene sind bisher die Kantone Genf und Basel-Stadt und die Stadt Zürich Pionierinnen in der Einführung von Gender Mainstreaming. Im Jahr 2000 verpflichtete als erste kantonale Regierung der Genfer Staatsrat seine Verwaltung auf Gender Mainstreaming. 2001 wurden in der Bundesverwaltung erste Gender Mainstreaming-Pilotprojekte gestartet. Ebenfalls 2001 verankerte im Kanton Basel-Stadt der Regierungsrat das Prinzip des Gender Mainstreaming im Politikplan für die Legislatur 2001-2005; und im Februar 2002 beschloss der Zürcher Stadtrat die Einführung von Gender Mainstreaming in allen Bereichen der Verwaltung:

„1. Die bisherige städtische Gleichstellungspolitik (intern und extern) wird um das Prinzip des Gender Mainstreaming ergänzt. Ziel dieser erweiterten Strategie ist es, dass die Perspektive der Gleichstellung von Frau und Mann durch die Beschäftigten der Stadtverwaltung in allen Bereichen und auf allen Ebenen systematisch in Planungs- und Gestaltungsprozesse einbezogen wird.

2. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stadtverwaltung, insbesondere Führungskräfte und Personen mit Projektverantwortung, werden für die Umsetzung von Gender Mainstreaming gezielt geschult (Verbesserung der „Gender-Kompetenz")." (Stadtrat der Stadt Zürich, Beschluss 242/2002)

Auch einige nichtstaatliche Organisationen in der Schweiz haben sich inzwischen das Prinzip des Gender Mainstreaming auf die Fahnen geschrieben: So beschloss die Zürcher Kantonalsektion der Sozialdemokratischen Partei im November 2000 die Einführung von Gender Mainstreaming.[2] Die Initiative kam hier von den SP-Frauen, die zugunsten der Verankerung von Gleichstellung als Querschnittaufgabe sich selbst auflösten. Eine Gleichstellungskommission wurde geschaffen, die Grundlagen und Positionen erarbeiten und die Gremien im Hinblick auf Gleichstellungsmassnahmen

beraten soll. Sie hat ein umfassendes Einsichtsrecht in die Einladungen und Protokolle sämtlicher Gremien der Partei und kann mit Vorschlägen und Kritik eingreifen, wenn Tätigkeiten der Partei der Gleichstellung entgegenlaufen. Die Verantwortlichkeit der anderen Gremien ist jedoch im entsprechenden Beschluss nicht näher festgelegt.

***Zwischenbilanz*:** Das Konzept Gender Mainstreaming entstammt der Auseinandersetzung der Frauenbewegung mit Machtverhältnissen in der Makropolitik und Makroökonomie. Deren Anliegen war in erster Linie, ihre Themen aus der Ecke der Frauenfragen und Frauenprobleme herauszuarbeiten. Aufgrund feministischen Engagements fand das Konzept den Weg in Grundsatzerklärungen von internationalen Organisationen, Regierungen und zunehmend auch von Institutionen auf tieferer Ebene.

Nun ist jedoch nicht zu übersehen, dass das Jahrzehnt, in dem sich Gender Mainstreaming als Konzept zunehmend zu etablieren vermochte, zugleich auch das Jahrzehnt ist, in dem das neoliberale Modell und damit die Ökonomisierung der Politik unaufhaltsam an Boden gewannen. Managementmethoden fanden Eingang in politisch-demokratische Strukturen („New Public Management"). Die Bereitschaft dominierender gesellschaftlicher Kräfte, einen ökonomischen Blick auch auf die Lage der Frauen zu werfen, dürfte zur Akzeptanz von Gender Mainstreaming beigetragen haben, zumal das Konzept noch beliebig gestaltbar erschien. Der „Mainstream" selbst hat also dazu beigetragen, der Gender Mainstreaming-Strategie zum Durchbruch zu verhelfen.

Kritisch kann auch angemerkt werden, dass gerade das erklärte Ziel, den „Mainstream" zu verändern, schon auf der Ebene der Vorgaben als Quadratur des Kreises erscheint: So ist etwa in bezug auf die EU nicht zu übersehen, dass die Gleichstellung zwar neu als Gemeinschaftsaufgabe im Amsterdamer Vertrag figuriert, dass aber in demselben Vertrag Ziele verankert sind, die zu diesem Ziel grundsätzlich im Widerspruch stehen – etwa jene der Wirtschafts- und Währungspolitik. Am Beispiel der bereits erwähnten Beschäftigungspolitik lässt sich dies gut ablesen: So gehört zu deren Zielen unter anderem die Förderung der Flexibilität oder die Senkung der Lohnnebenkosten. Beides bedeutet für Frauen oft nichts anderes als zunehmende Prekarität. Darin äussert sich ein zentrales Problem des Gender Mainstreaming-Konzepts: Gender Mainstreaming will Machtverhältnisse verändern, schreibt sich aber selbst in die bestehenden Machtverhältnisse ein. Was aber ist dann noch neu im Vergleich mit bekannten feministischen Strategien, die den Weg über die Institutionen suchen?

Gender Mainstreaming in der Praxis

Gender Mainstreaming tritt an mit dem Anspruch, die Geschlechterfrage in alle Bereiche einer Institution einzubringen, alle Entscheidungsprozesse damit zu durchdringen und auf diese Weise verändernd auf die Institution als ganze einzuwirken. Es geht um ein eigentliches Change-Management-

Projekt, einen institutionellen Reorganisationsprozess. Das setzt einige Bedingungen voraus, die ich im folgenden aufzeigen und zugleich kritisch beleuchten möchte.

Voraussetzung Nr. 1: Signale von oben. Ein gesamt-institutioneller Veränderungsprozess, wie ihn Gender Mainstreaming anstrebt, kann zwar von einem beliebigen Ort innerhalb einer Institution angestossen, aber nicht ohne die Führungsebene umgesetzt werden. Ob wir es mit einer Verwaltung, mit einer NGO oder mit einem Unternehmen zu tun haben: Die vorgesetzte Behörde, das Führungsgremium oder die Unternehmensleitung müssen einen solchen Prozess wollen oder mindestens ihr explizites Einverständnis dazu geben. Eine entsprechende Willenskundgebung muss irgendwo verbindlich festgehalten sein. Aus dem Organisationsleitbild, der Geschäftsordnung, den Legislaturzielen, oder wo auch immer vergleichbare Grundsätze festgehalten werden, muss hervorgehen, dass die Gleichstellung der Geschlechter zu den wichtigen Zielen der Institution gehört und die Leistung aller ihrer Teile auch daran gemessen wird, wie weit sie zu diesem Ziel beiträgt. Dieser sogenannte „Top-down"-Ansatz fordert zum feministischen Widerspruch heraus. Dass die Ziele der in Chefetagen und Regierungen normalerweise dominierenden Männer plötzlich mit denjenigen von Feministinnen übereinstimmen sollten, ist tatsächlich kaum zu erwarten – Revolutionen kommen selten von oben. Bei der konkreten Formulierung der erwähnten Willenskundgebung von höchster Stelle muss somit entweder ein Kompromiss zwischen unterschiedlichen Zielen ausgehandelt werden, oder aber die Formulierung muss ungenau genug sein, um Spielraum für die Umsetzung im feministischen Sinn offen zu lassen. In letzterem Fall dürften die konkreten Zielkonflikte allerdings einfach eine Stufe tiefer erneut einsetzen.

Voraussetzung Nr. 2: Finanzielle, personelle und zeitliche Ressourcen. Ob und in welchem Mass Gleichstellung wirklich gewollt ist, hat sich schon immer am deutlichsten an den dafür mobilisierbaren Ressourcen gezeigt – ob es um die Bewilligung von Krediten für Frauenprojekte, um Gleichstellungsfachstellen oder auch nur um den Aufwand für die geschlechtergerechte Überarbeitung von Texten geht. Die Entscheidungen hängen jeweils von verschiedenen Faktoren ab: von der wirtschaftlichen Lage, von der politischen Konjunktur der Geschlechterfrage, vom gesellschaftlichen oder inner-institutionellen Druck sowie von den Auswirkungen auf die Machtverhältnisse, die seitens der Machthabenden befürchtet werden. Letztere müssten bei einem Gender Mainstreaming-Projekt, wenn es als institutionelles Veränderungsprojekt ernst genommen wird, als relativ gross eingestuft werden. Die Argumentation zugunsten von Ressourcen für Gender Mainstreaming-Projekte erweist sich dementsprechend oft als eigentliche Gratwanderung. Zwar haben sich in den letzten Jahren verschiedene Studien der Frage gewidmet, welchen ökonomischen Nutzen Organisationen von tatsächlicher Geschlechtergerechtigkeit hätten. Dennoch wird das Ziel (zu

Recht!) primär als ein politisches wahrgenommen, das den (Macht-)Interessen eines Teils der Organisation entgegenlaufen könnte. Selbst in Fällen, in denen nicht grundsätzlich in Frage gestellt wird, dass ein Gender Mainstreaming-Prozess finanzielle, zeitliche und personelle Ressourcen braucht, muss deshalb in der Praxis stets zäh darüber verhandelt werden, aus welchem „Topf" diese Ressourcen bereitgestellt werde können: aus dem Budget der Gleichstellungsfachstellen, aus demjenigen der Gesamtorganisation oder aus demjenigen einzelner Abteilungen. Oft aber wird der Ressourcenfrage ganz einfach ausgewichen, um überhaupt einen Schritt in Richtung Gender Mainstreaming gehen zu können.

Voraussetzung Nr. 3: Klare Abläufe plus Engagement. Gender Mainstreaming – wenn es denn nicht einfach wieder als eine Reihe von Einzelmassnahmen missverstanden werden soll – ist nicht möglich ohne klare Abläufe, in die der Geschlechteraspekt systematisch eingebracht werden kann. Es müssen Ziele gesteckt, Projektetappen und Arbeitsschritte festgelegt, Verantwortliche bezeichnet und Evaluationsmethoden vorgesehen sein. Nur so lässt sich durchsetzen, dass Ziele nach Geschlecht zu differenzieren und wo nötig zusätzlich geschlechtsspezifische Ziele festzulegen sind, dass die Verantwortlichen auch für die Einhaltung der Gleichstellungsperspektive zuständig sind, über ihre diesbezüglichen Arbeitsschritte Rechenschaft geben und dass die geschlechtsspezifischen und gleichstellungspolitischen Auswirkungen eine wichtige Kategorie in der Evaluation bilden müssen. Sind solche klaren Abläufe in einer Organisation nicht gegeben, so können wir tatsächlich ebenso gut bei gleichstellungspolitischen Einzelmassnahmen bleiben, die auch in unstrukturierten Prozessen eine Chance haben – vorausgesetzt, es sitzen die richtigen Personen mit dem entsprechenden Engagement an den entscheidenden Stellen. Letzteres bleibt allerdings auch für einen Gender Mainstreaming-Prozess von zentraler Bedeutung, denn boykottieren oder ignorieren lassen sich bekanntlich auch gut verankerte institutionelle Vorgaben. Es muss deshalb ein wichtiges Anliegen der PromotorInnen von Gender Mainstreaming bleiben, möglichst viele Beteiligte aktiv für die Gleichstellungsfrage zu sensibilisieren und für ein persönliches Engagement in dieser Frage zu motivieren.

Voraussetzung Nr. 4: Statistiken, Zahlen und Gender-Wissen. Um gleichstellungspolitische Veränderungen voranzutreiben, braucht es in allen Lebensbereichen oder Fachgebieten ein Wissen um Defizite und Veränderungsbedarf. Grundvoraussetzung hierfür sind nach Geschlecht aufgeschlüsselte Zahlen und Statistiken. Analysen des Ist-Zustands und geschlechterdifferenzierte Folge-Abschätzungen nehmen deshalb in der Methodik des Gender Mainstreaming einen grossen Raum ein. Zahlreich sind auch die Instrumente, die inzwischen entwickelt wurden: „Gender Impact Assessment", „4 R-Methode", „6-Schritte-Modell", „geschlechterdifferenzierte Budget-Analyse". In der Praxis stösst allerdings schon die Analyse oft auf grossen Widerstand: Das Aufschlüsseln von Zahlen ist kompliziert,

es kostet und es ist nicht immer einfach, den Sinn der Übung zu vermitteln. Warum genau ist es z.B. relevant, dass Frauen häufiger den öffentlichen Verkehr benutzen und Männer häufiger ein privates Auto zur Verfügung haben – und müssen wir dies wissen, um politische Entscheidungen treffen zu können?

Die Forderung nach besseren, geschlechterdifferenzierten statistischen Daten ist im übrigen wiederum kein Spezifikum des Gender Mainstreaming-Konzepts. Sie wird von Gleichstellungsfachfrauen seit jeher erhoben. Auch in den inzwischen (bei aller Zwiespältigkeit) weit verbreiteten Methoden des (New) Public Management spielen Kennzahlen und Indikatoren eine wichtige Rolle: Sie werden als „Steuerungsgrössen" für anschliessende Entscheidungen betrachtet. Irreführend wäre es allerdings zu glauben, dass das Wissen um Ungleichheiten allein zu Entscheidungen in Richtung von mehr Gerechtigkeit oder Gleichstellung führt – womit einmal mehr die Frage aufgeworfen ist, inwiefern Gender Mainstreaming anders als bisherige institutionelle Gleichstellungsstrategien zu einer Veränderung der Machtverhältnisse führen kann, in die es sich einschreibt. Die Forderung nach aufgeschlüsselten Zahlen führt uns zudem gerne in einen Widerspruch hinsichtlich der Bedeutung von „Gender", lassen sich doch Statistiken nun einmal nicht anders als nach dem biologischen Geschlecht differenzieren.

Statistisch erhobene Zahlen allein erweisen sich damit als eine zwiespältige Sache, solange ihr Bezug zum gesellschaftlichen, von den Geschlechterrollen geprägten Hintergrund („Gender-Wissen") nicht deutlich gemacht wird. Dieser Zusammenhang war in der institutionellen Gleichstellungspolitik bis anhin dadurch in einem gewissen Masse gewährleistet, als die Zuständigkeit für diesen Bereich allein den Gleichstellungsfachstellen zugeordnet wurde. Von den Gleichstellungsfachstellen wurde Gender-Wissen an den Mann und an die Frau gebracht, von ihnen konnte solches Wissen bei Bedarf abgerufen werden. Wenn nun im Sinne von Gender Mainstreaming alle Teile einer Institution aktiv am Gleichstellungsprozess beteiligt sein sollen, muss auch das nötige Wissen breiter verankert sein. Fachkenntnisse müssen mit Kenntnissen über Geschlechterdifferenzen verknüpft werden können. Dazu werden sinnvollerweise zwei Wege parallel beschritten: Die Schulung aller Beteiligten in Sachen Gender-Wissen und der systematische Einbezug von Gender-Fachpersonen. Einmal abgesehen von den Widerständen, die Schulungen in Sachen Gleichstellung oft hervorrufen (Vorwurf der „Ideologie", „Polarisierung"), bleibt natürlich auch hier die Frage offen, ob mehr Wissen anschliessend auch zu mehr Engagement führt. Am ehesten ist dies erfahrungsgemäss der Fall, wenn Fachleute direkt bei ihrer fachlichen Kompetenz „abgeholt" werden können: Wenn etwa deutlich gemacht werden kann, dass eine gezielte und effiziente Dienstleistung in einem bestimmten Bereich nicht möglich ist ohne genauere Kenntnisse auch über geschlechtsspezifisch unterschiedliche Bedürfnisse der Kundinnen und Kunden. Auf einer solchen fachlichen Ebene kann der Gender Mainstreaming-Ansatz ohne Zweifel am ehesten wirksam werden.

Voraussetzung Nr. 5: Fachstellen, frauenspezifische Projekte und Kredite für die Umsetzung. Jedes Gender Mainstreaming bleibt auf das Vorhandensein spezifischer Gleichstellungsfachstellen angewiesen. Sie übernehmen im Rahmen des Management-Prozesses die unabdingbare Rolle des Kompetenzzentrums: Sie müssen Wissen und Methoden weiterentwickeln und zur Verfügung stellen, Umsetzungsprozesse begleiten, Auswertungen vornehmen und PraktikerInnen miteinander vernetzen. Während die Verantwortung für die Gesamtsteuerung des Gender Mainstreaming-Prozesses und für die Überprüfung der Resultate (Controlling) nicht bei Gleichstellungsstellen, sondern bei der obersten Führung der Institution liegen sollte, übernehmen die Fachstellen eine wichtige Rolle im Monitoring: Sie sind es, die die laufenden Prozesse immer wieder kritisch hinterfragen sollten. Ebensowenig kann Gender Mainstreaming auf spezifische Frauenförderungsmassnahmen und auf Kredite für deren Umsetzung verzichten. Frauen- (und eventuell Männer-)projekte mit eigenen Geldern und Spielräumen bleiben nötig, um festgestellte Ungleichheiten auszugleichen. Andernfalls führte Gender Mainstreaming zwar zu viel Information über die Ungleichverteilung, Veränderungen blieben jedoch aus. Die bereits in den Anfängen der Gender Mainstreaming-Strategie erwähnte „Doppelstrategie" bleibt in diesem Sinne elementar.

Bilanz und Ausblick

Wo klare Abläufe und Prozesse eine Selbstverständlichkeit sind, genügend Personen sich engagieren und die Kompetenzen von Gleichstellungsfachstellen gesichert und anerkannt sind, um ihre Stellung als Hüterinnen eines feministischen Gleichstellungsansatzes nicht zu gefährden, dürfte es sich lohnen, Gender Mainstreaming als neues Gefäss und Transportmittel für die alten Ziele anzuwenden – im Bewusstsein, dass damit ein gewisses neoliberales Verständnis von Politik bestätigt und einer ökonomistischen Argumentation womöglich Vorschub geleistet wird. Wo hingegen mehrere dieser Voraussetzungen nicht gewährleistet sind, läuft eine Gender Mainstreaming-Strategie Gefahr, dass sie entweder auf „Erbsenzählerei" beschränkt bleibt oder aber als Mogelpackung erkannt wird, mit der bisherige Gleichstellungsstrategien besser verkauft, aber nicht erneuert oder ergänzt werden sollen.

Das Gender Mainstreaming-Konzept hat, das ist unbestritten, eine neue Dynamik in die Debatte um die institutionelle Gleichstellungspolitik gebracht. Es wird wieder vermehrt öffentlich über Gleichstellung diskutiert – allerdings nicht, und vielleicht noch weniger als zuvor, über Feminismus.[3] Es scheint im Gegenteil, als lieferte die Gender-(Mainstreaming-)Debatte eine willkommene Gelegenheit, die Feminismus-Debatte definitiv als Anachronismus abzustempeln. Und hier liegt, meine ich, das grösste Problem: Denn was neuer Strategien, neuer Konzepte und Impulse bedarf, ist wohl nicht so sehr die institutionelle Gleichstellungspolitik als vielmehr der Feminismus selbst, der in eine Krise geraten ist. Dass aber Gender Main-

streaming für *diese* Krise die Lösung sein kann, ist zu bezweifeln.

Ein Teil dieser Krise hat paradoxerweise mit gewissen *Erfolgen der feministischen Bewegung* zu tun: Nachdem es uns gelungen ist, ein wenig Fuss in bisher männerdominierten Strukturen zu fassen, strampeln sich viele von uns in ebendiesen Strukturen ab. Wir sind immer noch damit beschäftigt, die Spielregeln zu erlernen, mit denen wir uns durchsetzen könnten – und haben weniger Kräfte verfügbar für autonome kreative Aktionen.

Zum zwiespältigen Erfolg gehört auch die *zunehmende Institutionalisierung der Frauenbewegung und ihrer Projekte*. Wurde die Möglichkeit, feministische Arbeit in bezahlten Stellen professionell zu leisten, zunächst als grosse Errungenschaft verstanden, sehen sich viele dieser Stellen heute wieder ökonomisch und politisch unter enormem Druck, wodurch viele Ressourcen gebunden werden. Frauen schreiben Projekteingaben, um an Gelder heranzukommen, verfassen Leistungsaufträge, um geforderten Kriterien zu genügen, üben sich im Management – und gleichzeitig fehlt es an kritischen Dialogmöglichkeiten mit einer Frauenbewegung, die es in der einstigen Form nicht mehr gibt.

Nicht zum besten steht es auch um die *Selbstverortung der Akteurinnen*. Die Diskussionen um Gleichheit und Differenz haben ihre Spuren hinterlassen. Zwar müssen wir nicht den Zeiten nachtrauern, als es genügte, „als Frauen gemeinsam stark" und der Überzeugung zu sein, dass wir alle gleichermassen von Sexismus betroffen sind. Inzwischen sind wir uns der Differenzen bewusst, bemühen uns, nicht mehr für andere zu sprechen, haben die Lektion der Gender-Debatte gelernt.

Es ist uns aber auch ein Teil Eindeutigkeit in der politischen Selbstverortung abhanden gekommen: Wenn wir nicht mehr „als Frauen" auftreten, wie treten wir dann auf? Auf welches gemeinsame „Schicksal" und welche gemeinsame Erfahrung beziehen wir uns im Versuch, jüngere Frauen für unsere Ziele zu gewinnen? Für sie haben etliche tradierte Geschlechterstereotype an Bedeutung verloren und die Frauenpolitik hat doch einiges an Besserstellung von Frauen in bezug auf Rechte, Bildung, berufliche Chancen und Selbstbewusstsein erreicht. Zwar besteht das über die Kategorie Geschlecht definierte Herrschaftssystem weiter und die männliche Dominanz zieht sich weiterhin auch durch alle anderen Herrschafts- und Unterdrückungsformen hindurch. Jedoch: An feministischer Herrschaftskritik sind viele Frauen nicht mehr selbstverständlich interessiert, nicht zuletzt weil diese dem Begehren der Frauen im Wege stehen kann, gleichberechtigt an der politischen, ökonomischen und gesellschaftlichen Macht teilzuhaben.

Die Krise des Feminismus hat jedoch auch mit dem noch immer anhaltenden Siegeszug des Neoliberalismus zu tun: Gegenüber den herrschenden Ideologien, welche Ungleichheiten als gegeben propagieren und diese Ungleichheiten nunmehr möglichst kostengünstig verwalten wollen, haben sozialemanzipatorische Denk- und Handlungsoptionen an politischem Gewicht verloren. Politik wird heute zunehmend durch Projektmanagement

ersetzt; es geht nicht mehr darum, unterschiedliche Interessen auszuhandeln, sondern darum, Unterschiede professionell und nach den Regeln der Kunst zu managen.

So gesehen hat natürlich auch eine feministische Politik ausgedient, die nicht mindestens bereit ist, sich mit den Männern auf ein gemeinsames Projekt einzulassen ...

Anmerkungen

1 Zum genauen Wortlaut des Artikels 2 im EG-Vertrag und den in Artikel 3 genannten Tätigkeitsfeldern vgl.: http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/equ_opp/treaty_de.html

2 Ab 1998 mit zunehmender Häufigkeit Tagungen von Gewerkschaften, Parteifrauenorganisationen, Frauenorganisationen und Gleichstellungskommissionen zum Thema Gender Mainstreaming.

3 Vgl. die in den letzten zwei Jahren mit schöner Regelmässigkeit erscheinenden Artikel, die Gleichstellungsbüros als unnötige Institutionen kritisieren, die sich überlebt hätten. Vgl.: „Die Gleichstellungsbüros stecken in der Krise. Braucht es Kampagnen für Gleichberechtigung?", NZZ am Sonntag vom 26.1.2003, S. 7.

Literatur

Arbeitsgruppe Strukturanpassung und Frauen (Hg.), 1992: Von der Vernicht(s)ung der Frauen. Zur Wirtschaftspolitik und -theorie von IWF und Weltbank. Bern

Braunmühl, Claudia von, 2002: Gender Mainstreaming: neue Konzepte – neue Chancen? In: Barbara Nohr / Silke Veth (Hg.): Gender Mainstreaming. Kritische Reflexionen einer neuen Strategie. Berlin

Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann der Stadt Zürich, 2002: Website zu Gender Mainstreaming, http://www.stzh.ch/bfg/politikunterstuetzung/index.htm

Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung, 1999 (Hg.): Gleichstellung von Frau und Mann, Aktionsplan der Schweiz. Bern

Europäische Kommission, 2000: Einbeziehung der Chancengleichheit von Frauen und Männern in die Strukturfondsmassnahmen. Technisches Papier 3. Brüssel

Femina politica, Heft 2/2002: Geschlechterdemokratie – ein neues feministisches Leitbild? Berlin

Frey Nakonz, Regula, 1998: Gender in der Entwicklungszusammenarbeit. Vom Erfolg eines Chamäleons. In: Christlicher Friedensdienst cfd (Hg.): Frauen, Gender und Empowerment, cfd-Dossier 2/1998. Bern

Jegher, Stella, 1998: Gender Mainstreaming. Gleichstellung als strategisches Querschnittziel. In: Christlicher Friedensdienst cfd (Hg.): Frauen, Gender und Empowerment, cfd-Dossier 2/1998. Bern

Jegher, Stella, 1999: Das Gender Mainstreaming-Konzept am Beispiel der Europäischen Beschäftigungsstrategie. Diplomarbeit EIB. Basel

Kurz-Scherf, Ingrid, 2002: Geschlechterdemokratie und Feminismus. Zur Notwendigkeit einer herrschaftskritischen Reformulierung eines Leitbegriffs. In: femina politica, Heft 2. Berlin

Nicholson, Linda, 1994: Was heisst „gender"? In: Institut für Sozialforschung Frankfurt (Hg.): Geschlechterverhältnisse und Politik. Frankfurt/M.

NGO-Koordination Postbeijing (Hg.), 2002: NGO-Evaluationsbericht zur Umsetzung des Aktionsplans der Schweiz „Gleichstellung von Frau und Mann". Bern

Nohr, Barbara und Veth, Silke (Hg.), 2002: Gender Mainstreaming. Kritische Reflexionen einer neuen Strategie. Berlin

Pühl, Katharina, 1994: Vorwort. In: Institut für Sozialforschung Frankfurt (Hg.): Geschlechterverhältnisse und Politik. Frankfurt/M.

Schmidt, Verena, 2001: Gender Mainstreaming als Leitbild für Geschlechtergerechtigkeit in Organisationsstrukturen. In: Zeitschrift für Frauenforschung und Geschlechterstudien. Bielefeld

Schweizerischer Bundesrat, 2002: Umsetzung des Aktionsplans der Schweiz „Gleichstellung von Frau und Mann" durch die Bundesbehörden, Bericht. Bern

Sensi, Dina, 1997: Mécanismes et indicateurs de suivi du mainstreaming. Brüssel

Stadtrat der Stadt Zürich, 2002: Einführung des Gender Mainstreaming in der Stadtverwaltung. Auf: Website Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann der Stadt Zürich

Stiegler, Barbara, 2002: Wie Gender in den Mainstream kommt. Ausgangspunkte, Rahmen und Perspektiven einer Strategie. In: Silke Bothfeld / Sigrid Gronbach / Barbara Riedmüller (Hg.): Gender Mainstreaming – eine Innovation in der Gleichstellungspolitik. Zwischenberichte aus der politischen Praxis. Frankfurt/M.

z. B. Frauengeschichte

Frauengeschichte(n)
Dokumente aus zwei Jahrhunderten zur Situation der Frauen in der Schweiz
Herausgegeben von Elisabeth Joris und Heidi Witzig
600 Seiten, illustriert, Pappband, Fr. 58.–

Unruhige Verhältnisse
Frauen und Männer im Zeitalter der Gleichberechtigung
15 Porträts aus dem Kanton Zürich
Herausgegeben von Heidi Witzig, Felix Müller und Kathrin Arioli
260 Seiten, Fotos von Susi Lindig, Pappband, Fr. 34.–

Der Rede wert
Frauenleben im letzten Jahrhundert – 15 Porträts aus dem Kanton Luzern
Herausgegeben von Christina Niederer, Kathrin Spring und Jutta Vogel
248 Seiten, Grossformat, Klappenbroschur, Fr. 48.–

Limmat Verlag, Quellenstr. 25, 8031 Zürich, Tel. 01 445 80 80, www.limmatverlag.ch