

Gender Mainstreaming – ein wichtiger und effizienter Beitrag zur Verwaltungsmodernisierung¹

Das Thema Gender Mainstreaming ist nicht nur aktuell, sondern es ist auch umstritten. Im Jahr 2005 blicken wir auf etwa fünf Jahren der Versuche zurück, die Strategie Gender Mainstreaming in Deutschland in Bund und Ländern, in Kommunen und Organisationen umzusetzen. Es gibt bislang kaum Erkenntnisse darüber, was Gender Mainstreaming bislang tatsächlich bewirken konnte². Aber es zeigen sich unterschiedliche Erfahrungen, die wir zu den Erwartungen ins Verhältnis setzen können, die mit GM verknüpft werden. Die Erwartungen sind hoch³, und das Enttäuschungsrisiko entsprechend groß.

Mit dem Blick auf Gender Mainstreaming erschließt sich nicht nur ein „Boom“ und eine reine „Erfolgsgeschichte“, sondern wir blicken auf eine Geschichte voller Ambivalenzen, in denen Erfolge und Schwierigkeiten in großer Vielfalt nebeneinander stehen und in denen befürwortende und kritische Stimmen Gehör finden⁴. Hier wird kurz skizziert, welche Aspekte dazu beitragen, von Gender Mainstreaming auch in Deutschland als Erfolgsgeschichte im Sinne einer Geschichte der eröffneten Chancen, der „windows of opportunities“, zu sprechen (I.). Es werden einige Herausforderungen und Schwierigkeiten thematisiert, die in der Praxis der Umsetzung von GM besonders wichtig sind (II.). Danach lassen sich im Sinne einer Zwischenbilanz wichtige Forschungsergebnisse zu den Implementierungsprozessen von GM, also die „do’s und don’t’s der Implementierung“ benennen (III.). Am Ende stehen wie immer die

¹ Der Beitrag beruht auf einem Vortrag auf der Fachtagung des MUNLV NRW im Februar 2005 „Nachhaltig und gerecht – GM stärkt Fachpolitik“. Die Autorin hat die Umsetzung von GM in der Bundesregierung und in NRW wissenschaftlich begleitet und leitet das GenderKompetenzZentrum an der Humboldt Universität zu Berlin (<http://www.genderkompetenz.info>). Sie ist Professorin für Öffentliches Recht und Geschlechterstudien an der dortigen Juristischen Fakultät.

² Zu den methodischen Ansätzen in der politikwissenschaftlichen Forschung und ersten Ergebnissen Behning, Ute/Sauer, Birgit (Hg.): Was bewirkt Gender Mainstreaming? Evaluierung durch Policy Analysen, 2005.

³ Erwartungen zielen je nach Funktion auf: Standardkonzepte, schnellen Erfolg (s.a. Jung in Jung/Krannich: Die Praxis des Gender Mainstreaming auf dem Prüfstand, 2005, 13 f.), auf „handfeste Ergebnisse ... [die] noch relativ schwer zu erkennen“ sind (Döge/Stiegler in Meuser/Neusüß (Hg.): Gender Mainstreaming: Konzepte – Handlungsfelder – Instrumente, 2004, 139), auf Kostenersparniseffekte oder politische Erfolge, die sich z.B. in Wahlkämpfen nutzen lassen, usw. Entscheidend ist es insbesondere für Beratungsprozesse, Erwartungen zu klären und realistisch zu fassen. Teils sind Erwartungen – in Unkenntnis der Tatsachen – auch überzogen und führen zu verzerrter Darstellung. Vgl. Trommer, Heide: Gender Mainstreaming - Zauberstrategie auf dem Weg zur Geschlechtergerechtigkeit. In: Netzwerk Gender Training (Hrsg.): Geschlechterverhältnisse bewegen - Erfahrungen mit Gender Training, 2004, 175.

⁴ Im Überblick zu den kritischen Argumenten Stiegler, Barbara: Die Kontroversen um Gender Mainstreaming. In: Behning/Sauer 2005, 29; auch Schacherl, Ingrid (Hg.): Gender Mainstreaming – kritische Reflexionen, 2003; für die Kommunalpolitik Lang, Sabine: Der Kaiserin neue Kleider? Gender Mainstreaming im Kontext lokaler Geschlechterpolitik. In Behning/Sauer 2005, 189.

Perspektiven, mit denen die Geschichte von GM möglichst produktiv weiter gestalten werden kann (IV.).

I. Auch eine Erfolgsgeschichte: Die Eröffnung von Chancen

Die Strategie Gender Mainstreaming tritt umfassend, analytisch anspruchsvoll und strategisch ausgerichtet an, um tatsächlich Diskriminierung abzubauen, also Gleichberechtigung zu bewirken.⁵ Damit geschieht endlich das, was in der Frauen- und Geschlechterforschung seit langem Thema ist: Geschlechterverhältnisse werden als fundamentale, aber nicht allein für sich bedeutsame Strukturierungsmomente unserer Gesellschaften erkannt, die alle Lebensbereiche und damit alle Politikfelder und Sachgebiete prägen, und Geschlecht wird gleichzeitig als ein strukturell und individuell wirksames Stereotyp entlarvt, das wir selbst immer wieder in Kraft setzen und daher eben auch demontieren können.⁶

Gender Mainstreaming setzt also konzeptionell auf Gender und verabschiedet damit den stereotypen und auch deshalb häufigen, kulturell tradierten Rückfall in Alltagsvorstellungen von Männlichkeit und Weiblichkeit. Die Orientierung auf Gender erschüttert insbesondere essentialisierende Annahmen dazu, was „die Frauen“ und was „die Männer“ sind und wollen. Vielmehr dient die Orientierung auf Gender als „eye opener“ für gesellschaftliche Differenzierungen und Lebenslagen, die geschlechtsbezogen geprägt sind, aber nicht auf Geschlechterrollen reduziert werden können⁷. Die Frage, welche Annahmen beispielsweise in Risikobewertungen einfließen, wird im Rahmen eines Gender Impact Assessment als Frage nach Gender-Dimensionen gestellt, zwingt aber letztlich auch dazu, so zu differenzieren, dass Risiken insgesamt genauer abgeschätzt werden können.⁸ Gleichstellungspolitik wird damit endlich nicht mehr als „Frauensache“ begriffen, auch nicht zu einer Sache von „Frauen und Männern“ gemacht, sondern sie wird Gerechtigkeitspolitik im Wissen um die Wirkmacht von Geschlecht im Kontext weiterer Kategorisierungen wie Alter,

⁵ Ziele werden allerdings unterschiedlich benannt, müssen also für jedes Vorhaben diskutiert werden. Vgl. z.B. Neutralitäts-Bias in Organisationen aufbrechen nach Woodward in Meuser/Neusüß 2004, 86; Jung in Jung/Krannich 2005, 13; oder: Akteure befähigen, Gleichstellungsrecht umzusetzen; Baer in Meuser/Neusüß 2004. Zur Debatte auch die Beiträge in Bothfeld, Silke; Gronbach, Sigrid; Riedmüller, Barbara (Hrsg.): Gender Mainstreaming - eine Innovation in der Gleichstellungspolitik, 2002.

⁶ Insofern ist es m.E. nicht überzeugend, GM als „Paradigmenwechsel“ in der Gleichstellungspolitik zu beschreiben. So Wetterer, Angelika: Strategien rhetorischer Modernisierung – Gender Mainstreaming, Managing Diversity und die Professionalisierung der Gender-Expertinnen. In: Zeitschrift für Frauenforschung und Geschlechterstudien 20 (2002), 129. Vgl. auch Jung in Jung/Krannich 2005, 11: von der Frauen- zur Genderpolitik.

⁷ Zur Gefahr Simplifizierung von Gender u.a. Baer in Jung/Krannich 2005, 85.

⁸ Dazu hat Ines Weller, Universität Bremen, in Gelsenkirchen einen Workshop durchgeführt. Das MUNLV will im Themenfeld ein Leitprojekt durchführen. Als Prüfdimensionen wurden diskutiert: Arbeitsverteilung, Vorannahmen, Beteiligung.

sexuelle Orientierung und Lebensform, Herkunft oder Behinderung. Deutlicher noch: Gender Mainstreaming zielt nicht darauf, Gender in die Politik zu bringen, sondern GM stellt Instrumente zur Verfügung, um die Wirkmacht von Gender aufzudecken, die seit langem Politik und Verwaltungshandeln prägt. Ziel ist nicht das „regendering“, sondern das „degendering“⁹, die Enttarnung der heimlichen Geschlechterleitbilder in unseren Köpfen, Handlungen und Institutionen. Mit GM soll das Alltagswissen über Geschlecht umgebaut werden.¹⁰

Gender Mainstreaming bedeutet zudem, Gleichstellung als Querschnittsaufgabe aus der Marginalisierung der Frauenecke auch organisatorisch und verfahrensmäßig zu befreien, also übergeordnet verbindlich zu verankern. Das ist in der Bundesregierung, aber auch in Berlin, Sachsen-Anhalt, einigen Kommunen und Organisationen in Geschäftsordnungen erfolgt und steht in Nordrhein-Westfalen unmittelbar bevor¹¹. Mit diesem Ansatz ist es auch gelungen, Gender Mainstreaming mit anderen Dynamiken der Veränderung von Institutionen zu verknüpfen. Es ist Teil bestimmter Verwaltungsmodernisierungen und damit Teil umfassender Bemühungen, Leistungsgerechtigkeit für das Personal, Kostentransparenz der Maßnahmen und auch Maßnahmeneffizienz, Dienstleistungsorientierung nach außen und effektivere Steuerung einer Politik sozialer Gerechtigkeit zu einem integralen Bestandteil staatlichen Handelns zu machen. Damit ist GM weder ausweislich seiner Entstehungsgeschichte noch im Hinblick auf die Zielsetzung ein Beitrag zum „schlanken Staat“, der ökonomische Rationalität zur Priorität macht und Gemeinwohlbelange letztlich erodieren lässt. Vielmehr lässt sich GM besser als Beitrag zum aktivierenden Staat verstehen, der soziale Gerechtigkeit zu gewährleisten sucht, aber nicht mehr in erster Linie selbst handelt¹². In NRW ist die Verbindung mit der Verwaltungsreform durch das Zusammenwirken zwischen Reformbeauftragten der

⁹ In Geschlechterforschung hat das in letzter Zeit prägnant Lorber herausgestellt; Lorber, Judith, Gender-Paradoxien, 2003. S.a. Degele, Nina/Schirmer, Dominique, Selbstverständlich heteronormativ: zum Problem der Reifizierung in der Geschlechterforschung, in Buchen, Sylvia/Helfferich, C./Maier, M. (Hg.): Gender methodologisch. Empirische Forschung in der Informationsgesellschaft vor neuen Herausforderungen, 2004. Parallel – und ähnlich gefährlich – ist die Politik der Refamiliarisierung im Zuge des Rückbaus des Sozialstaates; dazu Leitner, Sigrid/Ostner, Ilona/Schratzstaller, Margit (Hg.): Wohlfahrtsstaat und Geschlechterverhältnis im Umbruch, Jahrbuch für Europa- und Nordamerikastudien, 2004.

¹⁰ Andresen, Sünne/Dölling, Irene: Umbau des Geschlechter-Wissens von ReformakteurInnen durch Gender Mainstreaming? In Behning/Sauer 2005, 171, mit ernüchternden Befunden aus der kommunalen Praxis.

¹¹ § 2 der GGO der Bundesregierung; § 34 GO Sachsen-Anhalt zum gleichstellungspolitischen Check, Schleswig-Holstein mit Prüfpunkt GM in Kabinetttvorlagen.

¹² Kritische Stimmen zu GM im Kontext des Neoliberalismus und der Verschlankung zielen daher (zu Recht) auf Versionen von GM, die eher Missbrauch als Umsetzung darstellen; z.B. S.a. Pühl, Katharina: Geschlechterpolitik im Neoliberalismus, WIDERSPRUCH 2003, 61; Kahlert, Heike: Beratung zur Emanzipation? Gender Mainstreaming unter dem Vorzeichen von New Public Management. In: Behning/Sauer 2005, 45; Schunter-Kleemann, Susanne: Doppelbödiges Konzept – Ursprung, Wirkungen und arbeitsmarktpolitische Folgen von „Gender Mainstreaming“, Forum Wissenschaft 2001, 20. Zum aktivierenden Staat Baer, Susanne: Der Handlungsbedarf für eine bürgerschaftliches Engagement fördernde Verwaltungsreform. In: Deutscher Bundestag (Hg.), Enquete-Kommission "Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements", Bürgerschaftliches Engagement und Zivilgesellschaft, 2002, 167.

Staatskanzlei und MGSFF besonders deutlich. Entscheidend wird im Hinblick auf die Effekte der Umsetzung sein, ob und wenn GM dann integrativ, befähigend, gerecht und nachhaltig wirkt.

GM steht als Prozess folglich auch eher am Anfang als am Ende seiner Geschichte. Es zielt auf die Veränderung von Organisationsstrukturen und –kulturen, auf Verfahren und Routinen und auf Fachpolitik und Produkte. Nur zum Teil ist das auch schon Praxis. Zudem ist zu unterscheiden, inwiefern GM Veränderungen institutioneller Praxen bewirkt oder dann auch zu Veränderungen in den Produkten und ihren Wirkungen führt. Der Erfolg von GM muss insofern auf mehreren Ebenen gemessen werden: dem Agenda-Setting und der Programmatik, der Institution und ihres Handelns, sowie dem, was die Institution bewirkt. Das Potenzial von GM, nicht nur die Fachakteure, sondern auch die Fachpolitiken zu bereichern, ist insofern noch zu großen Teilen auch noch unausgeschöpft. GM stellt sich bislang daher nicht als Geschichte der Veränderung unserer Lebenslagen, sondern eher als Geschichte der Chancen dar, dies zu thematisieren und zu bewirken.

II. Herausforderungen: auch eine Geschichte der Hindernisse und Fragen

Neben den Erfolgsaspekten der Geschichte von GM stehen die Schwierigkeiten, die als Herausforderungen thematisiert und aktiv bearbeitet werden müssen. Das gilt insbesondere für die Enttäuschungen, die oft gerade diejenigen trifft, die sich eben seit etwa fünf Jahren engagiert für GM eingesetzt haben. Es betrifft auch den Widerstand, der sich immer wieder wandelt, nicht selten auch schwindet, mit dem aber jedenfalls umzugehen ist¹³. Wer wirklich den Wandel will, muss auch das reflektieren.

Zunächst liegt eine Herausforderung darin, dass Gender Mainstreaming als große Strategie antrat, die hohe Erwartungen erzeugte. Die Erwartungen richten sich zum Teil darauf, dass nun endlich die Widerstände enden, die es der Gleichstellungspolitik schon immer schwer gemacht haben. Schon das punktuelle Medienecho zeigt allerdings, dass hier weiter Stereotype bedient werden, wenn altbekannte Techniken Verwendung finden, um das Vorhaben zu diskreditieren: lächerlich machen, verzerren, Kosten überziehen usw.

Andere Erwartungen richten sich darauf, das eine Instrument, das eine gute Beispiel oder den einen Vortrag und das eine Training zu finden, das die Dinge nun endlich

¹³ Er sei „nicht unerheblich“ (Stiegler in Meuser/Neusüß 2004, 149), es gebe Skepsis und „schwer fassbare Ängste“ (Workshop in Jung/Krannich 2005, 38), es seien die „Privilegien von Männern gefährdet“ (Meuser/Neusüß in dies. 2004, 11). Eine Ursache sind informelle (männerbündische) Arbeitskulturen; dazu Rösgen/Schulz in Jung/Krannich 2005, 59 f.; Höyng/Lange in Meuser/Neusüß 2004, 103 m.w.N.

ändert¹⁴. Das ist ganz offenkundig eine Illusion, weil Gender – so ähnlich wie Umwelt oder demografischer Wandel oder Integration - ein viel zu anspruchsvolles Konzept ist, um mal eben so erledigt zu werden. Genauer noch: Da Gender Mainstreaming eine sehr offene Strategie – für manche: ein Leitbild – ist, sind „best practices“ oder passe partout-Module kaum zu haben, denn keine Erfahrung und kein Vermittlungskonzept passt dann zu je anderen Akteuren und Kontexten¹⁵. Dennoch ist die Erwartung insbesondere dort alltäglich, wo sie sich an außen stehende Expertinnen und Experten richtet, die es dann eben alles richten sollen.

Wieder andere Erwartungen richten sich auf den Output. Sie finden sich typischerweise bei Leitungspersonen oder in der Politik, aber auch wieder in den Medien. Was kommt dabei raus? Lohnt sich das? Wo sind die konkreten, messbaren Erfolge? Auch hier regiert ganz offenkundig die Illusion, mehr Gleichstellung sei locker portionierbar.

Und wieder andere Erwartungen richten sich auf Männer. GM soll nun, so meinen manche, dazu führen, dass Männer gender-kompetent darauf hinarbeiten, systematisch Gender-Aspekte zu berücksichtigen und gleichstellungsorientiert zu handeln. Tatsächlich finden sich unter den Engagierten im Feld GM weitaus mehr Frauen als Männer. Es ist angesichts der deutschen Verspätung in Sachen Männerforschung, angesichts der Diffamierung, die Gleichstellungspolitik in der Vergangenheit erlebt hat und angesichts der in Deutschland noch relativ konservativen Rollenstereotype nicht erstaunlich. Dennoch muss es zu denken gegeben und aktiv adressiert werden¹⁶.

Die skizzierten Erwartungen sind angesichts des Umfangs der Aufgabe, Gleichstellung im Querschnitt aller Fachaufgaben zu berücksichtigen offenkundig überzogen. Erkenntnisse der Implementationsforschung zeigen denn auch ganz deutlich: Es gibt kein Standardkonzept für die Umsetzung von GM und diese braucht Druck, ernsthafte und aktive Leitungsverantwortung auf Dauer, Ressourcen und Zeit für Veränderung.¹⁷ Es braucht also lernende Organisationen. Sie müssen analysieren, was wo wann und

¹⁴ Vgl. Jung in Jung/Krannich 2005, 13, zum Bereich Hochschule und Projektförderung bmbf der Workshop in Jung/Krannich 2005, 42, zur Verweigerung von Ressourcen Workshop in Jung/Krannich 2005, 39 („nur schwer realisierbar“), zu fehlender Nachfrage und fehlender Expertise Baer in Jung/Krannich 2005, 84.

¹⁵ Deutlich Schindler, in Behning/Sauer 2005, 63, 71.

¹⁶ Eine Ausnahme ist ver.di, dazu Döge/Stiegler in Meuser/Neusüß 2004, 146. Zu Männern und GM Rösgen/Schulz in Jung/Krannich 2005, 55 ff., mit einem Plädoyer für die Wahrnehmung von Geschlechterverhältnissen im sozio-ökonomischen Kontext, der Veränderungsdruck für Frauen und Männer erzeugt und zu „Risiken eines Männerlebens“, ebenda. 58.

¹⁷ Jung benennt: hoher Handlungsdruck + Management Commitment + Zukunftsvision + Ressourcen; sie betont, insbesondere Management bzw. Leitung müssten sich einsetzen, Verantwortung übernehmen und kontinuierlich informiert bleiben; Jung in Jung/Krannich 2005, 14-15. Anders Wanzek für Sachsen-Anhalt: Engagement der Führung + Daten + Kompetenz + Evaluation, in Jung/Krannich 2005, 65, bzw.: Konzept + transparente machbare Strategie + Daten + Handlungskompetenz + Evaluation, in Jung/Krannich 2005, 68. Einen Schwerpunkt auf Daten legen auch Akteure in Rostock, so Döge/Stiegler in Meuser/Neusüß 2004, 145.

warum funktioniert, und was nicht, sie müssen herausfinden, wie es um die do's und don'ts der Umsetzung steht, und sie müssen sich bis in die Tiefenschichten verändern wollen.

III. Zwischenerkenntnisse: Do's und Don'ts der Implementierung

In der öffentlichen Verwaltung, also in der Bundesregierung, in den Ländern und in den Kommunen haben die Entwicklungen der letzten fünf Jahre deutlich werden lassen, dass es bessere und schlechtere Ansätze gibt, GM tatsächlich wirksam werden zu lassen, also zu implementieren. Ich möchte mich hier auf drei zentrale Aspekte konzentrieren, die in der Forschung immer wieder benannt werden, und andeuten, wie sich vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen bestenfalls damit umgehen lässt. Es sind der Aspekt Widerstand und Skepsis gegenüber GM, die bearbeitet werden wollen, der Aspekt Verantwortung, die manifest werden muss, und der Aspekt Nachhaltigkeit, die GM erst zu einem echten Erfolg werden lässt.

1. Strategien gegen Widerstand und Skepsis

Gender Mainstreaming trifft zwar nicht selten auf Gegenliebe und Begeisterung, da sich viel mehr Menschen engagiert für die Umsetzung von GM arbeiten als gedacht. Doch es gibt auch Widerstand gegen die Veränderung der eigenen Aufgaben¹⁸ und manchmal auch grundsätzliche Skepsis, ob das denn alles überhaupt Sinne mache, notwendig sei, jetzt auf der Tagesordnung usw. Auf derartige Hindernisse lässt sich differenziert reagieren. Erfahrungen in der öffentlichen Verwaltung zeigen, dass Folgendes von Bedeutung sein kann:

Funktionalisierung verhindern¹⁹: Es ist wichtig, auf Inhalte und Maßnahmen zu achten, denn es ist nicht alles GM, was so genannt wird. Im politischen Raum besteht zumindest immer auch die Gefahr, dass „GM“ zum Deckmantel für Angriffe auf die Gleichstellungspolitik wird²⁰, obwohl sinnvolles GM Maßnahmen der Gleichstellung als selbstverständlichen Baustein in eine umfassendere Strategie inkorporiert. Es besteht

¹⁸ Sie verbirgt sich nicht selten hinter Diskussionen um den englischen Begriff Gender Mainstreaming. Dabei handelt es sich überwiegend um Scheingefechte und Ausweichmanöver, da vergleichbare Schwierigkeiten mit Controlling, IT, governance, Output usw. nicht bestehen. Seltener sind es ernsthaftere Akzeptanzschwierigkeiten, die angepasste – aber nicht reduzierte! – Begrifflichkeiten sinnvoller erscheinen lassen.

¹⁹ Baer in Jung/Krannich 2005 auch Meuser/Neusüß 10.

²⁰ Um die mögliche Bedrohung für die Frauenpolitik geht im Workshop in Jung/Krannich 2005, 43, und bei Stiegler bei Döge/Stiegler in Meuser/Neusüß 2004, 149 ff.. Daneben gibt es Stolpersteine der Doppelstrategie GM und Frauenförderung, so Wanzek in Jung/Krannich 2005, 73.

auch die Gefahr, dass nach außen Erfolge behauptet werden, die tatsächlich nicht eintreten, also beispielsweise Checklisten im Einsatz seien, die aber an den Produkten nichts ändern. Zudem besteht die Gefahr, nicht rechtzeitig Ziele zu klären und sich dann in einem Boot mit Bestrebungen zu finden, die den rechtlichen oder politischen Vorgaben der Gleichstellungspolitik nicht unbedingt entsprechen. So liegt beispielsweise eine Schwäche europäischer Gleichstellungspolitik darin, dass in der EU GM politisch als Konzept mit unklarem gleichstellungspolitischen Ziel verhandelt und fixiert worden ist, was es dann ermöglicht, konkrete Maßnahmen auf ein ganz bestimmtes Geschlechterarrangement auszurichten, nämlich die Gleichverteilung öffentlicher und privater Pflichten unter Vollzeitarbeitenden, ohne politisch reflektieren zu können, ob das tatsächlich Gleichstellung bedeutet.²¹

Männerbündische Organisationskulturen thematisieren. Manchmal geraten Umsetzungsprozesse ins Stocken, obwohl Wissen, Instrumente und Zuständigkeiten für GM etabliert sind. Eine der Ursachen dafür kann in männerbündischen Organisationskulturen liegen. Hiermit wird auf relativ junge Erkenntnisse der Gender-Forschung Bezug genommen. So zeigt sich im historischen Rückblick, dass zwar eine „Frauenfrage“ Thema war, aber eine „Männerfrage“ selten systematisch gestellt oder gar beantwortet worden ist. Umso wichtiger ist es daher, über Männlichkeit als heimlicher Norm offensiv zu sprechen. Damit verbindet sich auch die Chance, Gender Mainstreaming deutlich als übergreifendes Thema zu fassen, denn Männerbünde werden von Frauen, aber auch von sehr vielen Männern als problematisch erlebt.

Alltagswissen erschüttern. Nicht selten trifft GM dort auf Schwierigkeiten, wo Vorverständnisse regieren, die traditionellen Vorstellungen von Männlichkeit und Weiblichkeit verhaftet sind. Hier regiert, so zeigen Arbeiten von Irene Dölling, sedimentiertes Geschlechterwissen, das eine Wahrnehmungsunfähigkeit in Gleichstellungsfragen bewirkt²². Wichtig ist es deshalb, genau zu klären, was das Gender im Gender Mainstreaming bedeutet. Wer GM behauptet, aber dann nur über „die Frauen“ und „die Männer“ nachdenken will, verkürzt die Aufgabe und reproduziert Probleme. Demgegenüber liegt die Qualität von GM darin, Gender als Fachbegriff zum Ausgangspunkt zu machen, mit dem Menschen in ihrer auch geschlechtsspezifisch geprägten Vielfalt in den Blick genommen werden können. Die häufigen, abfälligen Bemerkungen zum Anglizismus sind denn auch meist Abwehrbewegungen, kaum je ernsthafte Auseinandersetzungen mit nationalen Besonderheiten der strategischen Ausrichtung.²³

²¹ Behning in Meuser/Neusüß 2004, 122, 129 ff.

²² Wanzek in Jung/Krannich 2005, 66.

²³ Dazu Dackweiler, Regina-Maria: Gender Mainstreaming im Kontext nationaler Geschlechterregime, in Behning/Sauer 2005, 117, 118 („Lost in translation?“). Auffällig ist, wenn Menschen von Controlling, Benchmarking, IT und Management sprechen, aber beim „gender mainstreaming“ Widerstand markieren.

Mythos vom Zielkonflikt²⁴. Widerstände gegen die Umsetzung von GM ergeben sich manchmal auch unter Hinweis auf angebliche Zielkonflikte, die bei der Integration von Gleichstellung in die Facharbeit entstehen würden. Geschieht dies am Anfang von Umsetzungsprozessen, liegt darin eher eine Abwehrhaltung, auf die mit sachlichen Nachfragen produktiv reagiert werden kann. Wird auf „Zielkonflikte“ im Rahmen von Gender-Prüfungen oder gleichstellungsorientierten Folgenabschätzungen verwiesen, liegt ein fundamentaleres Problem vor. Verkannt wird, dass Zielkonflikte in einer integrativen Strategie überhaupt nicht auftauchen können: Werden das eigene Ziel, die Prämissen der Planung und Prioritäten, die Gestaltung der Maßnahmen und die Kostenfragen von Anfang an auch unter Gleichstellungsgesichtspunkten geprüft, verändert das eventuell Ziele, Prioritäten und Maßnahmen, setzt aber kein neues separates neben das alte eigene Ziel.

2. Verantwortung erzeugen, nicht verlagern

Erfolgreiches Gender Mainstreaming lebt wie jede andere Aufgabe davon, dass sie verantwortlich erfüllt wird. Verkürzend ist bei GM oft von „top down“ die Rede. In arbeitsteiligen Organisationen muss diese Verantwortung verteilt werden. Auch hier liegen Herausforderungen für die Umsetzung von GM.

Marginalisierung verhindern. Soll Gender in den Mainstream kommen, dann wird Gleichstellung zu einem Teil der Aufgaben jedes und jeder Einzelnen. Folglich muss verhindert werden, dass dieser integrale Bestandteil der eigenen Arbeit delegiert und damit meist auch marginalisiert oder auch gettoisiert wird. Der problematischste Fall der Delegation adressiert die Frauen- oder Gleichstellungsbeauftragten in einer Organisation²⁵. Sie bieten sich an, denn sie sind oft Motoren gleichstellungsorientierter Veränderung und sie verfügen häufig über Gender-Kompetenz. Gleichzeitig bieten sie sich gerade nicht an, weil sie traditionell mit „Frauenfragen“ assoziiert und teilweise auch nur diese behandelt und auch nur im Bereich der Personalentwicklung gearbeitet haben.²⁶ Hier haben einige Organisationen Verantwortung so strukturiert, dass Kompetenz gewonnen und Reduktion auf alte Fragen vermieden wird. So arbeiten Gleichstellungsbeauftragte – wie im BMU - in Steuerungsgruppen mit, haben dort aber ausdrücklich fachliche Funktionen, oder teilen sich Aufgaben im Bereich GM mit Führungskräften aus den Organisationsabteilungen – wie im MUNLV NRW. Oft wird damit praktisch ein schwieriger Spagat gefordert²⁷. Etwas ganz anderes sind Gender-

²⁴ Vgl. Hayn in Jung/Krannich 2005, 35.

²⁵ In den Kommunen fast alle Anstöße von der GBA, Döge/Stiegler in Meuser/Neusüß 2004, 143.

²⁶ Die Gleichstellungsgesetze weisen hier unterschiedliche Funktionen zu. Das LGG NRW bezieht sich zwar zunächst auch wesentlich auf Personal und Organisation, erweitert dies aber in den Verwaltungsvorschriften auf die fachliche Arbeit.

²⁷ Beispiel zum schwierigen Spagat und Kürzungsdrohungen Workshop in Jung/Krannich 2005, 39.

Beauftragte, die keine Verantwortung tragen und (da sie kein Mainstream sind) auch nicht tragen sollten, aber als Fachleute mit Gender-Kompetenz andere unterstützen können²⁸.

Nicht selten haben sich Verwaltungen auch dafür entschieden, die Verantwortung für GM der mittleren Führungsebene zuzusprechen. Das kann gut und sinnvoll sein. Es kann aber auch sein, dass damit gerade die „Lehmschicht“ zu Veränderungen aufgerufen wird, zu denen sie traditionell nicht neigt²⁹. Zwar trägt die mittlere Führungsebene Verantwortung, aber nicht für den gesamten Prozess, der an sich gut in der Spitze platziert wäre³⁰. Auch hier ist die differenzierte Verteilung von Verantwortung zwingend und im Hinblick auf den erforderlichen Wandel zu gestalten.

Gegen Delegation und Marginalisierung lassen sich also ganz konkret Vorkehrungen treffen. Es geht um differenzierte Zuständigkeiten für Prozesssteuerung, fachliche Steuerung und fachliche Bearbeitung. So hat NRW den Umsetzungsprozess von GM ausdrücklich und systematisch mit den Bemühungen des Reformbeauftragten in der Staatskanzlei zur Modernisierung der Verwaltung verknüpft. Das begegnet jedenfalls dem Marginalisierungsrisiko im Ansatz. In den Organisationen, also in Behörden oder Ministerien selbst bedarf es der differenzierten Steuerung. Produktiv war beispielsweise die Entscheidung, zumindest die Anfangsphase des GM in die Hände der Querschnittsabteilung Z zu legen³¹. Wichtig ist – und soweit handelt es sich um top-down – ein langfristiges, ernsthaftes und manifestes Commitment der Leitung eines Hauses für GM. Einmalige Auftritte oder Hausmitteilungen genügen da nicht³² und der „Flurfunk“ über Witze oder Sprüche oder Abneigungen von Ministerinnen oder Ministern ist für Umsetzungsprozesse nachgerade tödlich. Gute Steuerung setzt vielmehr voraus, dass Gleichstellung immer wieder auch seitens der Leitung thematisiert und Informationen zum Stand der Umsetzung eingefordert werden. Optimal scheint es zu sein, wenn Gleichstellung als Querschnittsaufgabe Bestandteil eines Feedback-Systems oder Controllings ist.

Weiter hat sich als ausgesprochen hilfreich erwiesen, wenn und wo Steuerungsprojekt- oder Kontaktgruppen installiert wurden, die den Prozess der Umsetzung vorantreiben. Dazu liegen im Bund sowohl im BMU wie auch im BMFSFJ Erfahrungen vor; dazu kommen die Erfahrungen der Länder und Kommunen nicht zuletzt auch in NRW. In einer solchen abteilungsübergreifenden Gruppe sollten Promotende

²⁸ Kritisch Hayn in Jung/Krannich 2005, 33

²⁹ Zur Veränderungsresistenz der traditionell mittlerer Führungsebenen Jung in Jung/Krannich 2005, 16.

³⁰ Beispiele: Rheinland-Pfalz in der Staatskanzlei eine Referentenstelle; BMVEL im Planungsstab Zeitressourcen; nicht ganz: Stabsstelle GM in Berlin, außerhalb der Abteilung Frauen, aber auch nicht beim OB, Weinmann in Jung/Krannich 2005, 47.

³¹ BMU nach Hayn in Jung/Krannich 2005, 30, 36.

³² Hayn in Jung/Krannich 2005, 36, auch Wanzek in Jung/Krannich 2005, 72.

(„Motoren“) ebenso vertreten sein wie Bedenken tragende, aber vor allen Dingen sollen dort entscheidungsbefugte Verantwortliche sitzen.³³ Für die Phase der Regelpraxis kann auch ein externer Beirat qualitätssichernd wirken.³⁴

Schließlich beruht die Idee von GM darauf, dass es im Übrigen unveränderte Fachverantwortlichkeiten gibt, die Gender-Aspekte und eine Gleichstellungsorientierung in die Aufgabenerledigung integrieren. Sonderzuständigkeiten braucht es im Umsetzungsprozess, um motivieren, informieren und reflektieren zu können, aber nicht im Alltag der Sachfragen.

3. Nachhaltigkeit ... zum Beispiel in einergleichstellungsorientierten Umweltpolitik

Nachhaltigkeit ist ein in der Umweltpolitik wohlbekannter Begriff. Das Leitbild der Nachhaltigkeit zielt darauf, Dinge so zu gestalten, dass nicht heute auf soziale, ökonomische und ökologische Kosten nachfolgender Generationen gelebt wird. Nachhaltigkeit in einem allgemeineren Sinne bedeutet dann, Prozesse so zu gestalten, dass sie nicht Mode oder Eintagsfliege bleiben, sondern langfristig Routinen werden.³⁵

Eine weitere große Herausforderung und auch Schwierigkeiten der GM-Prozesse in Bund, Ländern, Kommunen und Organisationen resultierten aus der Situation, dass Pilotphasen weitgehend abgeschlossen sind, aber Ratlosigkeit herrscht, wenn es nun um die Verstetigung der systematischen Gender-Analysen und Gleichstellungsorientierung, also um die Überführung in die Regelpraxis, um Gender eben im Mainstream geht. In den Kommunen scheint es zudem oft an einer Vorstellung längerfristiger Planung zu fehlen.³⁶ Auch hier sind mehrere Aspekte von Bedeutung.

Bisherige Erfahrungen zeigen, dass Pilotierung manchmal sehr erfolgreich verlaufen ist, indem Erkenntnisse über Strategien, Instrumente, Handlungsformen usw. gewonnen werden konnten, die nun auf andere Vorhaben übertragbar sind. Jedoch gibt es auch Pilotierungen, die eigentlich nicht als solche verstanden und betrieben wurden, sondern den Versuch darstellen, GM nicht sofort umfassend umsetzen zu müssen und auf Einzelvorhaben oder sogar auf einzelne Akteure – wie die

³³ So Jung in Jung/Krannich 2005, 18, konkret BMU Hayn in Jung/Krannich 2005, 27 f., ggf. auch mit GBA bei klarer Aufgabenteilung und (auch deshalb) produktivem Zusammenwirken; Hayn in Jung/Krannich 2005, 27.

³⁴ Beispiele: Landeskommission auf der Ebene Staatssekretär mit Beteiligung der Wissenschaft in Berlin 2003, Weinmann in Jung/Krannich 2005, 48; Fachbeirat im Sozialministerium Baden-Württemberg.

³⁵ Zum Vergleich der Konzepte und Implementierung Nachhaltigkeit und GM Schindler, Delia, Ideen, die die Welt verändern wollen: Gender Mainstreaming und Nachhaltigkeit im Dialog, in Behning/Sauer 2005, 63 (fluide Konzepte als Chance, Querschnittsorientierung, ex-ante-Bezug, top-down und bottom-up).

³⁶ So mehrfach im Workshop in Jung/Krannich 2005, z. B. 41.

Gleichstellungsbeauftragte³⁷ - zu beschränken. Pilotphasen und Pilotprojekte bergen insofern ebenfalls die Gefahr in sich, funktionalisiert zu werden, um Gender-Fragen zu marginalisieren. Oft standen überhöhte Erwartungen im Raum, wenn Leitungen oder das politische Umfeld perfekt gegenderte Projekte erwarteten, obwohl Pilotierung gerade dazu dient, vor jedem Anspruch auf Perfektion zu schützen.

Erforderlich ist es also, Pilotierung als solche zu begreifen, zu dokumentieren und zu verwerten, wobei wissenschaftliche Unterstützung oft sinnvoll unterstützen kann, weil sie die übergeordnete Perspektive einbringen kann. Darüber hinaus ist gerade nach einer Pilotphase ein sichtbares Engagement der Leitung von besonderer Bedeutung, um den Eindruck zu vermeiden, die Sache sei nun erledigt. Des Weiteren muss deutlich werden, dass eine Pilotphase Zeichen setzen und einen Zwischenstand erreichen kann, aber Teil eines längerfristigen Prozesses ist. Weiter bietet es sich an, Erkenntnisse aus der Pilotierung zu nutzen, um die Umsetzung von GM auf andere Bereiche auszudehnen. In der Praxis erweisen sich dabei Huckepack-Verfahren als sinnvoll. Zertifizierung und Audit³⁸ sind ebenso geeignete Ansatzpunkte für die Umsetzung von GM wie Zielvereinbarungen, neue PE-Konzepte, Regelfortbildung³⁹ oder die Einführung regelmäßiger Gesetzesfolgenabschätzungen, denn hier lassen sich gleichstellungsorientierte Fragen integrieren, die diese Prozesse insgesamt verbessern.

Um eine nachhaltige Umsetzung von GM zu erreichen, haben Organisationen zudem versucht, eine institutionelle Verankerung zu erzielen, die GM im Alltag einer Organisation präsent hält. Ein Beispiel bietet erneut das BMU, in dem die neue Geschäftsordnung Verfahren und Zuständigkeiten regelt.⁴⁰

Schließlich ist für die Regelpraxis entscheidend, die Kollegen und Kolleginnen zu befähigen, nun auch im Alltag zu „gendern“. Dazu gehören Informationsangebote, die im BMU über den Gender-Service und die Werkzeugkiste im Intranet geliefert werden⁴¹. Dazu gehört die Fort- und Weiterbildung, die differenziert der Sensibilisierung dienen, Gleichstellungskompetenz erzeugen oder Gender-Wissen liefern kann⁴². Dazu gehört auch die systematische Integration von GM in Gremien,

³⁷ Viele Pilotprojekte der GBA verliefen zudem ohne Information oder Beteiligung der Leitung; Jung in Jung/Krannich 2005, 16.

³⁸ Workshop in Jung/Krannich 2005, 40.

³⁹ Workshop in Jung/Krannich 2005, 39.

⁴⁰ Dazu Baer, Susanne, Implementierung von Gender Mainstreaming im BMU. In: Institut für sozial-ökologische Forschung (Hrsg.): Projekt: Wissenschaftliche Begleitung zur Einführung des Gender Mainstreaming in die Regelpraxis des BMU, Enderbericht 2004; kurz Hayn in Jung/Krannich 2005, 29 f., 36.

⁴¹ Emig auf der Tagung, i.Ü. Hayn in Jung/Krannich 2005, 30 f., auch 36.

⁴² Zur Differenzierung in Gender-Sensibilisierung (= Training nach Baer, anders Blickhäuser/Bargen in Jung/Krannich 2005, 91 ff., auch Netzwerk Gender Training (Hrsg.), Geschlechterverhältnisse bewegen - Erfahrungen mit Gender Training, 2004), Gleichstellungs-Wissen (= Change Management), Gender Wissen (konkret bezogen auf Sachfrage und anstehende Handlung, Baer in Jung/Krannich 2005, 80 ff. Zur Praxis insbes. die Workshops GM konkret im BMFSFJ und die Strategie in Freiburg, dazu

Beiräte und Beteiligungsverfahren, indem zum einen auf die Auswahl der Beteiligten und deren Gender-Kompetenz geachtet wird und zum anderen Fragen gestellt werden, die Gender –Kompetenz einfordern und damit auch erzeugen.

Für die Regelpraxis ist es besonders wichtig, weder zu bescheiden noch unrealistisch anzusetzen. Gender-Fragen werden nicht immer differenzierte Antworten finden, sondern oft aufdecken, wo Wissen fehlt. Informationsangebote werden letztlich auch zeigen, welche Informationen noch nicht vorhanden sind und eventuell im Rahmen der Ressortforschung oder eben durch Nachfrage in Gremien erarbeitet werden müssen. Die Bereitstellung oder Entwicklung von Instrumenten wird schließlich regelmäßig die Erfahrung vermitteln, dass der „eye opener“ Gender und die Strategie GM dazu verhelfen, Routinen und Verfahren insgesamt zu verbessern. Damit hat GM eben genau das Potenzial, Verwaltungshandeln insgesamt zu bereichern.

4. Perspektiven für theoretisch informierte Praxen

Die Prozesse der Umsetzung von Gender Mainstreaming sind im Jahre 2005 in zahlreichen Verwaltungen nicht nur angelaufen, sondern bereits einige Jahre alt, sie sind teils erfolgreich, teils enttäuschend, sie immer sehr interessant und immer nicht ganz einfach zu verwirklichen. Es handelt sich also um eine Geschichte, die einerseits Erfolge und andererseits Schwierigkeiten kennzeichnen. Es ist auch eine Geschichte, die weiterhin am Anfang steht, denn in zahlreichen Handlungsfeldern und Sachgebieten ist „Gender“ noch nicht im Mainstream, also Fachfragen noch unbeantwortet. Das gilt insbesondere für – auf den ersten Blick - gender-ferne Bereiche⁴³, teils auch für Bereiche wie die Umweltpolitik, in der Orientierungen auf „nachhaltige Entwicklung“, „Folgenabschätzung“, „Querschnittsthema“ es ermöglichen, Gender-Aspekte mit zu thematisieren⁴⁴. Deutlich wird bei den Aufgaben im Sachgebiet Umwelt und Verbraucherschutz, dass hier mehrere Herausforderungen zusammenkommen: nicht überall liegen Daten vor, ist also die Forschung vorhanden oder so aufbereitet, dass sie in die Aufgabenerledigung einfließen könnte, nicht überall sind Expertinnen oder Experten präsent oder bekannt, die fachliche Fragen gender-kompetent bearbeiten und ggf. auch dazu praxisnah und akteursorientiert beraten können. Eine konzeptionelle Herausforderung resultiert aus der auch in der Geschlechterforschung unbeantworteten Frage, welchen Status und welches Gehalt die Frage nach Gender in naturwissenschaftlich determinierten Bereichen spielt. Nicht selten wird angenommen, dass Gender ein soziales Konzept sei, das entsprechend in

Döge/Stiegler in Meuser/Neusüß 2004, 145.

⁴³ Nicht ganz unproblematisch bei Jung in Jung/Krannich 2005, 20, konkret Diskussion in Jung/Krannich 2005, 38, auch Beispiele aus den Pilotierungen zB Berlin: Sportförderung, Gesundheit, Jugend, ÖPNV – Weinmann in Jung/Krannich 2005, 50, auch Döge/Stiegler in Meuser/Neusüß 2004, 146.

⁴⁴ Hayn in Jung/Krannich 2005, 32.

sozialpolitischen Bereichen Anwendung finden könne. Darin liegt jedoch eine Verkürzung. Der Begriff Gender benennt vielmehr ein Zusammenspiel aus sozialen, kulturellen, normativen, körperlichen und erlebten Aspekten, die Geschlechterverhältnisse determinieren und reproduzieren. „Sex“ ist insofern nichts anderes, sondern ein Teil von Gender⁴⁵. Daraus folgt aber auch, dass Gender ein Konzept ist, das in allen Bereichen Anwendung finden kann – von der Technik über die Nutzungen und Bedürfnisse bis zur Wahrnehmung.

Was sich aber bereits gezeigt hat, ist die Möglichkeit, im Rahmen von GM Differenzierungsleistungen zu erzielen, die Verwaltungshandeln insgesamt verbessern. Zielgruppen werden genauer bestimmt, Wirkungen und Effekte systematischer abgeschätzt, Kosten differenzierter ausgewiesen. Mit Gender Mainstreaming lässt sich also auch, aber nicht nur die Umweltpolitik gerechter und nachhaltig gestalten. Ob das tatsächlich geschieht, hängt nicht zuletzt von der Lernbereitschaft der Akteure⁴⁶ ab, sich auf diesen tief greifenden Wandel einzulassen.

⁴⁵ Sehr häufig heißt es dennoch, im Umweltbereich spiele eher „sex“ eine Rolle. Diese Position wird in der transdisziplinären Forschung deutlich in Frage gestellt. So lässt sich zeigen, dass sex und gender nicht kategorisch voneinander zu trennen sind, sondern beide – heute meist zusammengeführt in Gender – lebensweltlich und normativ wirksame Kategorisierungen darstellen, die immer wieder neu konstruiert werden. S.a. Maihofer, Andrea: Geschlecht als Existenzweise, In: Institut für Sozialforschung (Hg.): Geschlechterforschung und Politik, 1994, 168. Lorber, Judith: Man muss bei Gender ansetzen, um Gender zu demontieren – Feministische Theorie und Degendering. In: Zeitschrift für Frauenforschung und Geschlechterstudien 22 (2004), 9. I.Ü. ist dies Thema der kritischen Naturwissenschaftsforschung; z.B. im Projekt Nachhaltige Entwicklung zwischen Durchsetzung und Symbolik, NEDS, unter www.neds-projekt.de.

⁴⁶ Vgl. Bothfeld, Silke: Grenzen des politischen Lernens, Grenzen des Gender Mainstreamings. In: Behning/Sauer 2005, 131, die das Konzept des politischen Diskurse (nach Fraser und Jenson) nutzt, um Machtverhältnisse in der Produktion von Wissen zu beleuchten.