

Gender Mainstreaming und Gleichstellungspolitik

Sieglinde Katharina Rosenberger

In frauen- und gleichstellungspolitischen Debatten gilt Gender Mainstreaming als innovativer, schillernder, aber auch gespenstischer Begriff. Die Meinungen und Einschätzungen, Erwartungen und Vorbehalte gegenüber diesem in der tagespolitischen Diskussion relativ neuen „Ansatz“ gehen gerade bei frauenpolitisch Engagierten oft weit auseinander.

Für die einen ist Gender Mainstreaming ein modernes Erfolgskonzept auf dem Weg zur Chancengleichheit. Als Vorzüge gegenüber der „traditionellen“ Gleichstellungspolitik wird ins Treffen geführt, dass Gender Mainstreaming eine Strategie sei, mit der die Geschlechterperspektive in prominenter Weise auf der politischen Tagesordnung verankert werde. Dadurch, so die Hoffnung, würden die gesellschaftsprägenden Normen, die sich aus männlichen Lebens-, Arbeits- und Politikzusammenhängen speisen, quasi automatisch de-zentralisiert werden und die frauen- und gleichstellungspolitischen Themen könnten endlich ihre inhaltlich wie organisatorisch marginalisierte Existenz überwinden. Um mit einem Bild zu sprechen: Anstelle der Frauenpolitik im additiven Frauenzimmer des Herrenhauses werde mit Gender Mainstreaming eine Politik der Geschlechtergleichheit in alle Räume des Politischen einziehen. Diese Vorstellung nährt Hoffnungen auf revidierte strukturelle Bedingungen zur Formulierung und Implementierung geschlechtergerechter Politik; sie nährt Hoffnungen auf Normalisierung anstelle Marginalisierung, d. h. auf einen Wechsel vom „Sonderthema“ Frauenpolitik zur „Hauptsache“ Mainstreaming im Sinne eines elementaren Bestandteils von Politik.

Gender Mainstreaming aber ist nicht unumstritten. Das Konzept gibt auch Anlass für Kritik und Sorge. Insbesondere wird gegen Gender Mainstreaming

eingewandt, dass der Ansatz instrumentalisierbar sei und rhetorische Vorwände gegen die bisherige Gleichstellungspolitik liefern könnte. Befürchtet wird, dass mit dem Hinweis, weil ohnehin überall die Geschlechterperspektive berücksichtigt werden müsse, nun niemand mehr konkret verantwortlich gemacht werden könne und folglich aus dem Überall ein Nirgends und Nichts werden. Kurzum, Gender Mainstreaming wird als Gefahr für die Gleichstellungspolitik identifiziert (vgl. Rees 1998; Schunter-Kleemann 1998).

Die Frage, die im Folgenden näher behandelt werden soll, richtet sich auf das Verhältnis von Gleichbehandlung/Gleichstellung und Gender Mainstreaming. Ich gehe dabei von der These aus, dass Gender Mainstreaming und „traditionelle“ Gleichstellungspolitik, theoretisch gesehen, sich keineswegs in einer Konkurrenzsituation befinden, sondern dass sie lediglich zwei Möglichkeiten des gleichen Ziels sind. Dabei stellt sich die Frage, welche strukturellen und politischen Voraussetzungen Gender Mainstreaming braucht, um tatsächlich emanzipatorische Impulse und Konsequenzen zu erwirken.

Gleichbehandlung

Alleine zeitlich gesehen ist die Politik der *Gleichbehandlung* die Vorläuferin und Grundlage der *Gleichstellungspolitik*; die Gleichstellungspolitik ist ihrerseits Vorläuferin und Grundlage für *Gender Mainstreaming*. Mit Gleichbehandlung/Gleichstellung einerseits und Gender Mainstreaming andererseits werden unterschiedliche Formen von Diskriminierung und Ungleichheit politisch und rechtlich attackiert – nämlich Exklusion, direkte und indirekte Diskriminierung. Dass die beiden Konzepte keine Entweder-Oder-Konzepte, sondern eng miteinander verflochten sind, zeigen internationale Erfahrungen. Ge-

rade in Ländern, in denen Gleichstellung bereits seit längerem ein eminent politisches Anliegen ist und erkennbare Fortschritte erreicht wurden, wird Gender Mainstreaming viel positiver beurteilt als in Ländern, in denen Gleichstellung kaum realisiert ist. Gender Mainstreaming setzt Gleichbehandlung und Gleichstellungspolitik voraus (mehr dazu später).

Gleichbehandlung bedeutet und verlangt, Frauen und Männer rechtlich gleich zu behandeln. Die Exklusion von Frauen aus Berufen und Bildungsinstitutionen, die rechtlich ungleiche Behandlung bei der Entlohnung (sog. Leichtlohngruppen), aber auch die familienrechtliche Ungleichbehandlung durch den Grundsatz des männlichen Oberhauptes machten den Ansatz der Gleichbehandlung zu einem unabdingbaren ersten Schritt emanzipatorischer Entwicklung. Bekanntlich aber konnte die rechtliche Gleichbehandlung alleine die sozio-materielle Ungleichheit, die Segregation auf dem Arbeitsmarkt, die strukturelle Arbeitsteilung mit der „doppelten Vergesellschaftung“ der Frauen nicht nachhaltig aufbrechen. Denn geschlechtsneutral formulierte Politiken, d. h. eine Politik der Gleichbehandlung der Geschlechter, führen aufgrund der Ungleichheit der sozio-ökonomischen und sozio-kulturellen Ausgangssituationen von Frauen und Männern sowie aufgrund der geschlechtlich verfassten gesellschaftlichen und politischen Institutionen zu indirekten Formen der Diskriminierung. Gleichbehandlung ist folglich zwar ein notwendiger, aber noch kein hinreichender Schritt für Geschlechtergerechtigkeit (vgl. Rosenberger 1996).

Die Erfolge der berufsbezogenen Gleichbehandlungs- und Gleichstellungsgesetzgebung sind angesichts der Interferenzen und Dynamiken zwischen Arbeitswelt und patriarchal geprägten Restbeständen im Privaten limitiert geblieben. Gerade den horizontalen wie vertikalen Segregationen in der Berufsarbeit konnten Gleichbehandlungsgesetze nicht effizient entgegen wirken. Dies nicht deshalb, weil die Gleichbehandlungsgesetze falsch konzipiert wären, sondern weil gleichbehandelnde ebenso wie frauenfördernde Bestimmungen (z. B. Quotenregelungen) nur punktuell greifen und auf die Komplexität der Herstellung von Diskriminierung nicht adäquat reagieren können. Mit der Methode Gender Main-

streaming wird daher die Hoffnung verbunden, auch all jene Politikbereiche, die bisher nicht gleichstellungspolitisch akkordiert waren, zu erfassen und somit auch die Wechselbeziehungen zwischen Privatheit und Beruf unter dem Gesichtspunkt der Chancengleichheit in den Griff zu bekommen.

Gender Mainstreaming

Gender Mainstreaming kommt aus der Frauenbewegung. Bereits die Weltfrauenkonferenz in Peking (1995) hat den Ansatz des Gender Mainstreaming als frauenpolitische Strategie ausgearbeitet und empfohlen. Europarat und Europäische Kommission haben ihn zum Prinzip der Politikformulierung erklärt. Über die EU-Strukturpolitik soll Gender Mainstreaming auch in den Mitgliedsstaaten einen Niederschlag finden (z. B. in den Nationalen Aktionsplänen für Beschäftigung).

Damit Gender Mainstreaming im gleichstellungspolitischen Sinne und nicht im Sinne der Verhinderung von Gleichstellung realisiert wird, ist es notwendig, festzuhalten, dass Gender Mainstreaming lediglich eine politische Methode, aber kein originäres politisches Ziel ist. Wenn das politische Ziel, d. h. der politische Wille, die Herstellung von Chancengleichheit lautet, dann gilt Gender Mainstreaming als effizientes Instrument. Effizient deshalb, weil in allen Feldern und in allen Phasen des politischen Prozesses, von der Formulierung von Maßnahmen und Programmen bis zur Implementation, Chancengleichheit das Fundament bildet.

Theoretisch gesehen geht es bei Gender Mainstreaming um die Visibilität der Geschlechterperspektive sowie um die Erosion der männlichen Norm als Grundlage von Strukturen und Organisationen. Idealtypischerweise sollen beide, Frauenleben und Männerleben, gleichwertig die reflektierte Basis der Politikformulierung bilden. Gender Mainstreaming erkennt und basiert auf Unterschieden. Es nimmt die sozio-ökonomisch unterschiedliche Situation von Frauen und Männern (soziale Ungleichheit) in den Blick, und es will die geschlechterunterschiedlichen Konsequenzen des Steuersystems, der Familienpolitik, des Wohlfahrtsstaates, der Beschäftigungspolitik etc. wahrnehmen. Gender Mainstreaming will dezidiert nicht geschlechtsblind agieren, sondern die Auswirkungen von ge-

schlechtsneutralen wie geschlechtsdifferenzierenden Politiken aufgreifen und in der Politikformulierung auf der Grundlage der Chancengleichheit berücksichtigen.

Damit ist noch einmal die Chancengleichheit als fundamentale Zielgröße angesprochen. In Papieren der EU-Kommission ist Gender Mainstreaming als Methode im Hinblick auf Chancengleichheit formuliert. Sozio-ökonomische Indikatoren (z. B. Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt) sollen den Erfolg messbar und überprüfbar machen. Ähnlich wie im Bereich der Gleichstellungspolitik im Öffentlichen Dienst sollen Berichtslegungen der politisch Verantwortlichen aller Ressorts die Chancen der praktischen Umsetzung sicherstellen bzw. verhindern, dass Gender Mainstreaming die Ebene der Rhetorik nicht verlässt.

Erfahrungen aus Projekten zum Gender Mainstreaming, insbesondere im skandinavischen Raum, lassen einige strukturelle Bedingungen, die für das Gelingen von Chancengleichheit durch Gender Mainstreaming Voraussetzung sind, ableiten:

- ▶ Gender Mainstreaming braucht den umfassenden politischen und gesellschaftlichen Willen zur Chancengleichheit und Gleichstellung von Frauen und Männern. Gender Mainstreaming und Chancengleichheit sind zwei Seiten der gleichen Medaille – nämlich Instrument und Ziel.

- ▶ Eine Politik des Gender Mainstreaming setzt umfassende Informationen über die ungleiche individuelle und gesellschaftliche Lage von Frauen und Männern sowie Wissen und Analysen des Gender-Impacts von geplanten politischen Regelungen und Maßnahmen voraus. Erst auf der Grundlage dieses Wissens kann Gender Mainstreaming im Sinne von Chancengleichheit praktiziert werden.

- ▶ Es braucht Know-how, *wie* Gender Mainstreaming gemacht wird (z. B. Equality-Training zur Politikformulierung, um tatsächlich das Ziel der Chancengleichheit in allen Bereichen zu erreichen).

- ▶ Gender Mainstreaming setzt ein bestimmtes Maß an sozialer Gleichheit zwischen Frauen und Männern sowie die Implementation von Gleichbehandlungsgesetzen und Maßnahmen der Frauenförderung voraus.

- ▶ Die schwedische Gleichstellungsministerin konstatiert, dass die Politik

des Gender Mainstreaming insbesondere eine annähernd paritätische politische Repräsentation von Frauen und Männern und ein gleichstellungsorientiertes Policy-Netzwerk bedingt (Winberg 1999). Gender Mainstreaming ersetzt also die „traditionelle“ Gleichstellungspolitik und ihre Einrichtungen und Akteurinnen nicht, sondern es setzt diese voraus. Personen, Orte, Agenturen, institutionalisierte Anwältinnen müssen das politische Ziel der Chancengleichheit in alle politischen Prozessen integrieren und die Agenda administrativ vertreten. Denn Chancengleichheit bleibe eine machtpolitische Verteilungsfrage (z. B. von Einkommen, Karrieren) und somit eine Interessenangelegenheit, die im demokratischen Prozess des Aushandelns repräsentiert werden muss.

Für das Gelingen von Chancengleichheit wird letztlich entscheidend sein, ob Gender Mainstreaming tatsächlich konsistent als Querschnittsagenda in alle Politikfelder, beispielsweise von der Arbeitsmarktpolitik bis zur Sozial- und Familienpolitik, integriert wird. Erst dann ist zu erwarten, dass die Dynamik zwischen Arbeitswelt und Familie auch vom Grundsatz der Chancengleichheit erfasst wird und dass die der beruflich ausgerichteten Gleichstellungspolitik immanenten Beschränkungen überwunden werden.

Gerade in Anbetracht eines Revivals von Familie und Familienpolitik wäre es eine Herausforderung, familienpolitische Maßnahmen auf der Grundlage von Gender Mainstreaming zu denken und zu formulieren. Familienpolitik also in den Dienst der Chancengleichheit zu stellen und sie so zu konzipieren, dass die Arbeitsteilung im Privaten vom Grundsatz der partnerschaftlichen Teilung geprägt ist, um die Familialisierung der Frauen auf dem Arbeitsmarkt aufzubrechen. Konsequenzen für die Formulierung von familienpolitischen Maßnahmen wären u. a.: Familienpolitik müsste aktiv gegen die traditionelle Arbeitsteilung und deren Auswirkungen auf die Erwerbsarbeit intervenieren (z. B. mittels Anreize für Karenzväter oder Teilzeitregelungen für Eltern); Familienpolitik müsste sich auf jeden Fall von Annahmen verabschieden, die Frauen und Männer im Sozial- und Beschäftigungssystem als „Verdiener“ bzw. als „Unterhaltene“ und „Dazuverdienerin“ kontextualisieren und an deren Stelle Annahmen for-

mulieren, die Frauen wie Männer als eigenständige, eigenverantwortliche Individuen fassen.

Es ist also Gender Mainstreaming als ein Instrument der Familienpolitik vorstellbar, die eine emanzipatorische Frauenpolitik nicht konterkariert, ja die nicht erst die Probleme schafft, die die Frauenpolitik entschärfen muss (z. B. die Wiedereinstiegsproblematik). Wenn eine Familienpolitik gelänge, die nur zwischen den Generationen und zwischen Kinderhabenden und Kinderlosen wirkt und nicht gleichzeitig auch die Arbeitsteilung zwischen den Geschlechtern ungleich anreizt und regelt, dann wäre Gender Mainstreaming aus frauenpolitischer Sicht eindeutig positiv und wünschenswert zu beurteilen. Dies aber ist noch eine theoretische Option, deren Erprobung in der Realpolitik aussteht.

Literaturhinweise

Rees, Teresa, *Mainstreaming Equality in the European Union*. London 1998.

Rosenberger, Sieglinde, *Geschlechter, Gleichheiten, Differenzen. Eine Denk- und Politikbewegung*. Wien 1996.

Schunter-Kleemann, Susanne, 1998: „Mainstreaming“ – die Geschlechterfrage und die Reform der europäischen Strukturpolitik. In: *Zeitschrift für Frauenforschung*, Heft 3, 22–36.

Winberg, Margarete, 1999, *Gender Mainstreaming: A Step into the 21st Century*. Manuskript für die gleichnamige Konferenz des Europarats, Athen, 16.–18. September 1999.

*Univ.-Prof. Dr. Sieglinde Katharina
Rosenberger lehrt am Institut für
Politikwissenschaft der Universität
Wien*