

Gleichstellungspolitische Programme – Ein Rahmen für die Querschnittspolitik Gleichstellung

In zahlreichen europäischen Nachbarländern gibt es zum Teil schon länger als 30 Jahre gleichstellungspolitische Programme, mit denen die jeweiligen Regierungen ihre Aktivitäten zur Gleichstellung in unterschiedlichen Politikfeldern festlegen und koordinieren. Auch in einigen Bundesländern sind solche Programme in unterschiedlicher Form vorhanden. In diesem Beitrag wird zunächst kurz auf die Spezifik und die besonderen Herausforderungen des Politikfeldes Gleichstellung eingegangen. Dann wird der Stand der Institutionalisierung der Gleichstellungspolitik in der Ministerialverwaltung des Bundes skizziert, um abschließend zu zeigen, welchen Beitrag gleichstellungspolitische Programme zur politischen Gestaltung der Querschnittsaufgabe Gleichstellung leisten können.

1. Spezifik des Politikfeldes Gleichstellung

Die **fachliche Breite** und der **Querschnittscharakter** machen Gleichstellung zu einem Politikfeld, mit besonderen Herausforderungen:

- Geschlechter- und Gleichstellungsfragen sind in allen Lebens- und Politikbereichen relevant: Von der Arbeitsmarkt- und Familienpolitik über die Gesundheits- und Bildungspolitik bis zur Steuer- und Verkehrspolitik. D.h. Gleichstellungsfragen sind fachlich umfangreich und komplex und können oft nur unter Mitwirkung von Expertise aus anderen Bereichen angemessen bearbeitet werden (**fachliche Komplexität**).
- Gleichstellungspolitische Themen überschneiden sich fast immer mit Themen anderer Ressorts. Gleichzeitig zerschneidet die Ressortlogik oft fachliche Zusammenhänge von Gleichstellungsthemen. Dies macht die Notwendigkeit zu ressortübergreifender Zusammenarbeit zum Regelfall für Gleichstellungspolitik (**Interdependenz**).
- Gleichstellungsthemen erscheinen aus der Perspektive anderer Ressorts oft als „randständig“. Aus

ihrer Tendenz, möglichst eigenständig zu handeln, ergibt sich nur selten die Bereitschaft anderer Ressorts zu einer produktiven Kooperation mit dem Gleichstellungsressort (**negative Koordinierung**).

- Geschlechter- und Gleichstellungsthemen werden nach wie vor in vielen Fällen abgewertet. Die Randständigkeit von Gleichstellungsthemen und die Tendenz zur negativen Koordinierung verstärken die Abwertungstendenz und sind gleichzeitig Ausdruck institutionell verfestigter Abwertung (**Abwertung**).

2. Institutionalisierung der Gleichstellungspolitik

Auf diese Herausforderungen, mit denen die Gleichstellungspolitik konfrontiert ist, muss nicht nur das Gleichstellungsressort, sondern die Regierung insgesamt eingehen, will sie ihrem Auftrag aus dem Grundgesetz (Art. 3 Abs. 2 Satz 2: „Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin.“) gerecht werden. Um Gleichstellungspolitik in der Bundesregierung und -verwaltung zu institutionalisieren und trotz der genannten Herausforderungen gestaltbar zu machen, wurden vor allem zwei Schritte unternommen:

1. Um den Verfassungsauftrag zur Förderung der tatsächlichen Gleichstellung und die Erfüllung der entsprechenden Regierungsfunktionen wahr-



Jochen Geppert
Wissenschaftlicher Mitarbeiter
im GenderKompetenzZentrum
an der Humboldt-Universität zu
Berlin

zunehmen, ist ein starkes Gleichstellungsressort gefordert, das die im § 3 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO)¹ genannten ministerialen Aufgaben für das Politikfeld wahrnimmt. Das sind insbesondere

- die strategische Gestaltung,
- die Koordination,
- die Realisierung von politischen Zielen, Schwerpunkten und Programmen,
- die internationale Zusammenarbeit,
- die Beteiligung am Gesetzgebungsverfahren.

Spätestens mit der Einführung eines Frauenministeriums in der Bundesrepublik vor nunmehr über 20 Jahren ist Gleichstellungspolitik in diesem Sinn als **eigenständiges Politikfeld** etabliert und prinzipiell anerkannt. Das Gleichstellungsressort hat aber nur wenig eigene Zuständigkeiten und ist bei wichtigen Vorhaben, die Gleichstellungsfragen berühren, in der vergleichsweise schwachen Rolle eines „mitzeichnenden“ Ressorts. Auch eigene Initiativen stoßen schnell an die Grenzen der Zuständigkeiten der anderen Ressorts.

2. Um auch die anderen Ressorts auf ihren Beitrag zur Gleichstellung zu verpflichten, hat die Bundesregierung im Jahr 2000 die Gleichstellung von Frauen und Männern als **neues Leitprinzip im § 2 der GGO** verankert. Dies bedeutet, dass *alle* Bundesministerien in ihrem Aufgabenbereich die Gleichstellung von Frauen und Männern zu fördern haben. Dieses allgemeine Leitprinzip bezieht sich auf alle „politischen, normgebenden und verwaltenden Maßnahmen der Bundesministerien“ (§ 2 GGO) und muss entsprechend die Aufgabenwahrnehmung der Ministerien prägen. Im Kontext internationaler Gleichstellungspolitik und in zahlreichen Verwaltungen und anderen Organisationen in Deutschland hat sich für dieses Leitprinzip die **Bezeichnung „Gender-Mainstreaming (GM)“** eingebürgert. Die Zuständigkeit für die fachliche Berücksichtigung von Gleichstellungsaspekten liegt gemäß dem Ressortprinzip bei den einzelnen Ministerien. Das Bundesgleichstellungsgesetz bestimmt ergänzend, dass für die Umsetzung des Leitprinzips in den Ressorts nicht die jeweilige Gleichstellungsbeauftragte – sondern *alle* Beschäftigten, insbesondere auch solche mit Vorgesetzten- und Leitungsaufgaben, verantwortlich sind (§ 2 BGleIG).

Als Erfolg dieser Regelungen und der Aktivitäten zur Implementierung des Leitprinzips Gleichstellung² kann gesehen werden, dass bei der großen Mehrheit der Ressorts die Verantwortung für

gleichstellungspolitisches Handeln in den eigenen Politikfeldern zumindest **prinzipiell anerkannt** ist. Das führt nicht unbedingt zu mehr Handeln für Gleichstellung, verbessert aber die argumentative Position der Gleichstellungspolitik. Die bisherigen Gender-Mainstreaming-Aktivitäten haben auch gezeigt, dass in vielen Formen und Routinen des Verwaltungshandelns Gender-Aspekte der bearbeiteten Sachverhalte nicht angemessen erfasst werden und daher auch nicht gleichstellungsorientiert gestaltet werden können. Auch wenn die dabei entwickelten alternativen Handlungsformen und Instrumente nicht zu einer durchgängigen Berücksichtigung von Gender- und Gleichstellungsaspekten geführt haben, hat sich die Gleichstellungspolitik damit einen wichtigen neuen Handlungsbereich erschlossen.

Das Leitprinzip Gleichstellung hat bisher jedoch **nicht** dazu geführt, dass die Ressorts bei der Definition von politischen Zielen und Schwerpunkten **Gleichstellung ausreichend berücksichtigen**.

Da zum einen dem Gleichstellungsressort keine ausreichenden Steuerungsinstrumente zur Verfügung stehen, um das Politikfeld Gleichstellung strategisch zu gestalten und zu koordinieren und so die Realisierung von politischen Zielen, Schwerpunkten und Programmen sicherzustellen und zum anderen die



übrigen Ressorts Gleichstellung nicht ausreichend zum Leitprinzip der eigenen Politik machen, sind **zusätzliche Instrumente** erforderlich, um Gleichstellungspolitik ressortübergreifend zu gestalten.

3. Gleichstellungspolitische Programme

Gleichstellungspolitische Regierungsprogramme sind eine solche Möglichkeit, denn in solchen Programmen werden Ziele und Maßnahmen zur Gleichstellung von Frauen und Männern für die gesamte Regierung festgelegt. In solchen Programmen wird auch der Beitrag der einzelnen Ressorts und ihr Zusammenwirken verabredet. Solche Programme haben den Vorteil, dass nicht ein Ressort (z.B. Gleichstellung) einem anderen Ressort Ziele oder Maßnahmen vorgibt. **Ziele werden gemeinsam verabredet** und bei der Festlegung von Maßnahmen können die Ressorts einen großen Spielraum erhalten. Thematische Schwerpunkte können sich nach den fachlichen Logiken der Gleichstellungspolitik richten und trotzdem mehrere andere Ressort in die Umsetzung einbeziehen. Damit bieten gleichstellungspolitische Regierungsprogramme Lösungen für zumindest zwei der eingangs genannten Herausforderungen. Die **organisierte Zusammenarbeit** von Gleichstellungsressort und mehreren anderen Ressorts führt fachliche Kompetenzen und Zuständigkeiten zusammen, sodass die fachliche Komplexität und die Interdependenz leichter gehandhabt werden können. Inwieweit es auch gelingt, die Randständigkeit von Gleichstellungsthemen und deren Abwertung durch solche Programme zu überwinden, hängt vom Stellenwert eines Programms in der Regierungspolitik ab.

Es lassen sich **drei Formen** solcher Programme unterscheiden:

- Ressortübergreifende Programme zu einzelnen Schwerpunkten,
- Gleichstellungspolitische ad-hoc-Programme, in denen für die gesamte Regierung Schwerpunkte und Maßnahmen festgelegt werden,
- Programme der laufenden gleichstellungspolitischen Ziel- und Maßnahmenplanung.

4. Beispiele für gleichstellungspolitische Programme

In Deutschland gibt es auf Bundesebene bisher nur wenig Erfahrung mit solchen gleichstellungspolitischen Programmen. Zu nennen sind lediglich zwei

Beispiele: Im Bereich der Bekämpfung von **Gewalt gegen Frauen** ist derzeit der 2. ressortübergreifende Aktionsplan in Kraft³. Der Aktionsplan bündelt die erfolgreiche Politik des Gleichstellungsministeriums zu diesem Thema und ist gleichzeitig ein Mittel, das diesen Erfolg mitbedingt, weil es den Aktivitäten der einzelnen Ressorts einen Rahmen und dem Gleichstellungsressort die Federführung gibt. Der Aktionsplan II zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen ist ein ressortübergreifendes Programm zu einem einzelnen gleichstellungspolitischen Schwerpunkt.

Das bisher einzige Programm in Deutschland, das als nationales gleichstellungspolitisches Maßnahmenprogramm verstanden werden kann, ist das 1999 von der Bundesregierung beschlossene **Programm „Frau und Beruf“**⁴. Obwohl der Titel und der Schwerpunkt der Maßnahmen auf die Förderung der Erwerbschancen von Frauen zielt, ist es deutlich breiter angelegt als klassische Arbeitsmarktpolitik. Mit der Einführung von Gender Mainstreaming geht es auch über Maßnahmen hinaus, die im weiteren Sinne zur Förderung der Erwerbstätigkeit beitragen. Dementsprechend formuliert es den Anspruch, *„die Gleichstellung von Frauen und Männern wieder zu einem großen, gesellschaftlichen Reformprojekt zu machen“*⁵ und nennt allgemeine gleichstellungspolitische Ziele.

Beteiligt an der Umsetzung von Maßnahmen aus dem Programm waren zahlreiche Ressorts (Bildung, Arbeit, Familie, Wirtschaft, Justiz). Auch wenn ein zentrales Vorhaben des Programms, das **Gleichstellungsgesetz für die Privatwirtschaft**, am Widerstand der Wirtschaftsverbände und des Kanzlers scheiterte, kann in der Rückschau festgestellt werden, dass ein Teil der dort beschlossenen Maßnahmen bis heute fortwirken. Das Programm hat sich damit als wirksames ressortübergreifendes Mittel der politischen Gestaltung des Politikfeldes Gleichstellung erwiesen. Dennoch galt die verantwortliche Ministerin Christine Bergmann am Ende der Legislatur in der Öffentlichkeit als gescheiterte Ministerin und schied aus dem Kabinett aus.⁶ Ihre Nachfolgerinnen haben bisher keinen weiteren Versuch unternommen, ein vergleichbares nationales Gleichstellungsprogramm auf den Weg zu bringen.

Ohne die Inhalte der Programme zu bewerten oder die Gleichstellungspolitik der Länder insgesamt als vorbildlich erscheinen zu lassen, sollen zwei weitere Beispiele nationaler Gleichstellungsprogramme aus den Niederlanden und aus Dänemark dargestellt werden.

In den **Niederlanden** wird die Gleichstellungspolitik der jeweiligen Regierungen seit den 70er Jahren durch nationale Programme gesteuert. Sie sind wie das Programm „Frau und Beruf“ auf die jeweilige Legislaturperiode ausgerichtet und in sofern als ad-hoc-Programme zu verstehen. In ihnen werden übergreifende Ziele und Schwerpunkte der Gleichstellungspolitik festgelegt, zu denen die einzelnen Ministerien in eigener Verantwortung Maßnahmen beitragen. Die **vier Schwerpunkte des aktuellen Programms**⁷ sind:

1. Stärkere Partizipation von Frauen auf dem Arbeitsmarkt:
ökonomische Unabhängigkeit, Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben, Frauen in Führungsposition...
2. Frauen und Mädchen mit Migrationshintergrund:
allg. Stärkung von Frauen und Mädchen in ihren Rechten, Förderung von Talenten und der niederländischen Sprache sowie des Rollenwandels...
3. Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und Mädchen:
Forschungsprojekte zur 'häuslichen Gewalt', Sexualaufklärung bei Jugendlichen insbesondere bei Mädchen
4. Frauenrechte im internationalen Kontext:
Expertisen, Frauen und Friedensdienste ...

Das aktuelle Gleichstellungsprogramm sieht eine **zweijährliche Berichtspflicht** für die Ministerien vor und enthält entsprechende Evaluationsfragen. Ein **Interministerieller Ausschuss** für Gleichstellungspolitik koordiniert unter dem Vorsitz des Gleichstellungsressorts die Zusammenarbeit der Ministerien.

Die **dänische Regierung** hat ein noch weiter gehendes Instrumentarium für die politische Gestaltung der Gleichstellungspolitik entwickelt. Den Rahmen der Gleichstellungspolitik bildet ein **mehnjähriger gleichstellungspolitischer Aktionsplan**⁸. Dieses Programm legt aber kaum konkrete politische Inhalte fest. Er gibt den Ministerien vor, dass sie Gleichstellungsfragen in die Kerninhalte ihrer Politiken integrieren müssen. Als **Ziele** werden genannt:

- “To ensure that gender equality is incorporated into the principal parts of the individual ministries’ core activity areas and in relevant large inter-ministerial tasks.
- To ensure that the ministries formulate gender equality policies and specific gender policy objectives within their own core areas and thereby identify gender equality policy challenges and gender-based problem areas.

- To ensure that the resources and competencies for identifying and working professionally with gender related issues and gender equality related challenges are in place within the ministries.
“ (Ligestilling-Homepage)

Eine hochrangige interministerielle **Steuerungsgruppe** mit Vertreterinnen/Vertretern aus allen Ministerien unter Leitung des Gleichstellungsressorts koordiniert die Gesamtaktivitäten. Die Ministerien sind durch das Programm verpflichtet, der Steuerungsgruppe jährlich Berichte über die durchgeführten Maßnahmen und geplanten Ziele und Aktivitäten vorzulegen. Auf dieser Basis berichtet das Gleichstellungsministerium dem Parlament.

Solche Programme der laufenden gleichstellungspolitischen Ziel- und Maßnahmenplanung haben den Vorteil, dass die Ziel- und Maßnahmenplanung flexibler an die Erfordernisse der aktuellen politischen Situation angepasst werden kann. Durch die **jährliche Berichts- und Rechenschaftspflicht** ist die Auseinandersetzung der Ressorts mit Fragen der Gleichstellungspolitik als Daueraufgabe quasi institutionalisiert.

Zusätzlich zu diesem übergreifenden Programm zur strategischen Gestaltung des Politikfeldes Gleichstellung gibt es in Dänemark **weitere ressortübergreifende Programme** bzw. Aktionspläne zu einzelnen gleichstellungspolitischen Schwerpunkten (Aktionsplan gegen Frauenhandel, Aktionsplan gegen häusliche Gewalt, Aktionsplan „Beschäftigung, Partizipation und Chancengleichheit für alle“). Diese Programme sind von der Struktur vergleichbar mit dem deutschen Aktionsplan zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen.

5. Ausblick

Im Frühjahr 2008 hat das Land Berlin ein „Gleichstellungspolitisches Rahmenprogramm“⁹ in Kraft gesetzt. Darin werden gleichstellungspolitische Herausforderungen formuliert und ein Verfahren etabliert, in dem ein Masterplan Gleichstellung mit konkreten Maßnahmen erstellt werden soll. Die österreichische Regierung hat in ihrem neuen Regierungsprogramm¹⁰ von Ende 2008 festgelegt, dass sie gemeinsam mit Sozialpartnern einen nationalen Aktionsplan für Gleichstellung erarbeiten wird.

Wie auch am Programm „Frau und Beruf“ deutlich wird, sind ressortübergreifende Gleichstellungsprogramme – egal welcher Art und inhaltlicher Ausrichtung

tung – **keine Garantie** für gleichstellungspolitische Erfolge. Sie sind jedoch ein **Mittel der politischen Gestaltung, das die Erfolgsaussichten der Gleichstellungspolitik verbessert**, weil es Lösungen zumindest für einen Teil der eingangs genannten strukturellen Herausforderungen der Gleichstellungspolitik bietet. Auch vom Europarat werden „Gender equality action plans“¹¹ daher für ein grundlegendes Erfordernis gehalten, damit Regierungen ihre Aufgabe erfüllen können, tatsächliche Gleichstellung zu fördern. In Deutschland steht es für die Bundesebene noch aus, die Potentiale solcher Programme für die Gleichstellungspolitik umfassend zu nutzen.

Anmerkungen

- 1 Die Bundesregierung: Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien. 2006.
<http://www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/139852/publicationFile/13306/ggo.pdf;jsessionid=F902E4AC2FA70241CB055C73B52A6CA7>
- 2 Näheres zur Implementierung von Gender Mainstreaming in der Bundesverwaltung:
Schweikert, Birgit: Alles Gender – oder? Die Implementierung von Gender Mainstreaming auf Bundesebene. In: Bothfeld, Silke/Gronbach, S./Riedmüller, B. (Hrsg.): Gender Mainstreaming - eine Innovation in der Gleichstellungspolitik. Frankfurt/New York 2002, Seite 83-105;
Sellach, B./Enders-Dragesser, U./Kuhl, M./Baer, S./Kress, B.: Implementierung von Gender Mainstreaming innerhalb der Bundesregierung. Dokumentation der Umsetzung im Zeitraum 2001-2003. Frankfurt am Main/ Berlin 2004.
<http://www.bmfsfj.de/bmfsfj/generator/RedaktionBMFSFJ/RedaktionGM/Pdf-Anlagen/gm-abschlussbericht-wiss-begleitung,property=pdf,bereich=gm,sprache=de,rwb=true.pdf>
- 3 Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.): Aktionsplan II der Bundesregierung zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen. 2007.
http://www.bmfsfj.de/bmfsfj/generator/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/aktionsplan-II-zur-bek_C3_A4mpfung-von-gewalt-gegen-frauen,property=pdf,bereich=,sprache=de,rwb=true.pdf
- 4 Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.): Die Bundesregierung: Programm „Frau und Beruf“ - Aufbruch in der Gleichstellungspolitik. 1999, online [23.04.2008]: <http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/PRM-23570-Broschure--Frau-und-Beruf-.property=pdf.pdf>
- 5 Ibid., Seite 7.
- 6 Zur Rekonstruktion der Ereignisse: Alemann, Annette v., unter Mitarbeit von Stephan Sielschott: Gleichstellung per Gesetz? Vom Gesetzesentwurf zum Deal zwischen Regierung und Wirtschaftsverbänden. In: Imbusch, Peter/Rucht, Dieter (Hrsg.): Profit oder Gemeinwohl? Fallstudien zur gesellschaftlichen Verantwortung von Wirtschaftseliten. Wiesbaden 2007, Seite 161-199.
- 7 EmancipatieWeb: Homepage der Abteilung für die Koordinierung der Emanzipationspolitik: <http://www.emancipatieweb.nl/english>
- 8 Minister for Ligestilling: The Ministry: <http://ligeuk.itide.dk/Default.asp?Id=148>
- 9 Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Frauen: Das gleichstellungspolitische Rahmenprogramm (GPR) 2008-2011. Strategien für ein geschlechtergerechtes Berlin. 2008. http://www.gleichstellung-weiter-denken.de/GPRP/Das%20Gleichstellungspolitische%20Rahmenprogramm_15.04.2008.pdf
- 10 Republik Österreich: Regierungsprogramm 2008-2013. Gemeinsam für Österreich, 2008. Seite 151f. <http://www.austria.gv.at/DocView.axd?CobId=32965>
- 11 Council of Europe: Gender equality standards and mechanisms. 2007, p.28. http://www.coe.int/t/e/human_rights/equality/Rec_2007_17_E.pdf

Informationen

Zur Arbeit des GenderKompetenzZentrums und zahlreiche Informationen und Fakten rund um die Gleichstellung finden Sie auf der Homepage des Zentrums
<http://www.genderkompetenz.info/>