

Vortrag von Prof. Dr. Susanne Baer, LL.M. vor dem Menschenrechtsausschuss des Deutschen Bundestages am 13. April 2005

## **Gender Mainstreaming und Menschenrechte – Chancen einer Strategie**

Menschenrechte sind – zumindest ihrem Anspruch nach – universell, sie gelten für Menschen aller Geschlechter, Herkünfte, Lebensweisen. Sie schützen gerade die Unterschiedlichkeit der Menschen. Dennoch muß sich auch die Menschenrechtspraxis mit Problemen der Stereotypisierung auseinandersetzen. Hier liegen entscheidende Chancen des Gender Mainstreaming.

Gender Mainstreaming (GM) ist eine Strategie, um gesellschaftliche Akteure und Akteurinnen zu befähigen, durchgängig gleichstellungsorientiert zu handeln. Diese Strategie verfolgt also einen Befähigungsansatz, um Gleichstellungsorientierung als Querschnittsaufgabe zu verankern. Die Herausforderungen bei der Umsetzung dieser Strategie liegen darin, Stereotype durch Gender-Kompetenz zu ersetzen. Wie dies funktionieren kann, lässt sich am Beispiel der Menschenrechtspolitik zeigen.

### **Von Männern über Frauen zu Gender**

Ältere Menschenrechtsinstrumente sind vor allem auf politische Rechte, also Rechte der öffentlichen Sphäre orientiert. Zwar sind sie zumeist geschlechtsneutral formuliert, doch sind sie in Tatbeständen und Rechtsgarantien häufig einseitig an **männlichen Lebensweisen** ausgerichtet.

Die Kritik an diesem Umstand führte zu einer Weitung der Perspektive auf **Frauen und Männer**. Dies schlug sich in der Entwicklung spezieller Frauenrechtsinstrumente nieder, wie z.B. der Konvention für die Eliminierung aller Formen der Diskriminierung der Frau (CEDAW), die 1981 in Kraft trat.

Im Zuge der Thematisierung von **Frauenrechten als Menschenrechten** wurde der Menschenrechtsschutz in den 90er Jahren auch auf vermeintlich private Bereiche ausgedehnt, z.B. durch die Anerkennung geschlechtsspezifischer Gewalt als Menschenrechtsverletzung durch die Vereinten Nationen und als Verbrechen im Völkerrecht. Als Meilensteine sind hier die UN-Menschenrechtskonferenz 1993 und die 4. UN-Frauenkonferenz 1995 in Peking zu nennen.

Die in Peking verabschiedete Aktionsplattform geht noch einen Schritt weiter und spricht auch eine positive Verpflichtung aus: „Die Regierungen müssen nicht nur jegliche Verletzung der Menschenrechte unterlassen, sondern aktiv auf die Förderung und den Schutz der Rechte hinwirken.“ (§ 215)

Spezielle Frauenrechtsinstrumente wie die CEDAW können dabei hilfreiche Richtlinie sein. Gleichzeitig entsteht jedoch durch die Spezialisierung von Gremien und Konventionen die Gefahr, daß „Frauenfragen“ als Sonderbereich außerhalb des „normalen“ Menschenrechtsschutzes wahrgenommen werden.

Die Strategie **GM will mehr** als spezielle Frauenrechte: Sie will Gleichstellung als **Querschnittsaufgabe** in Menschenrechtspolitik und humanitäre Hilfe integrieren.

Das englische „**Gender**“ in Gender Mainstreaming ist dabei kein neues Modewort, mit dem eigentlich „Frauen“ gemeint sind. Gender als sozialwissenschaftliche Kategorie steht für eine weitere Verschiebung der Wahrnehmung. Vorstellungen von „den Männern“ und „den Frauen“, etwa in Frauenrechtskonventionen, vereinheitlichen unterschiedliche Interessen verschiedener Frauen und verschiedener Männer und laufen dadurch Gefahr, wieder zu stereotypisieren. Gender verweist stattdessen zum einen darauf, dass Geschlecht sozial hergestellt wird und wendet sich damit gegen essentialistische Ansätze. Zum anderen geht es darum, Geschlecht nicht isoliert zu betrachten, sondern als auch immer mit diversen Lebenslagen verwoben, die durch die anderen klassischen Diskriminierungsfaktoren beschrieben werden können, also z.B. Herkunft, Alter, Behinderung, sexuelle Orientierung, Einkommen oder Sprache.

GM macht so deutlich, dass eine differenzierte Betrachtungsweise es erfordert, die unterschiedlichen Lebenslagen von verschiedenen Männern und verschiedenen Frauen zu beachten und **Geschlecht im Kontext** zu

berücksichtigen. In der Geschlechterforschung wird in diesem Sinne von Interdependenzen oder Intersectionality (Überschneidungen) gesprochen.

### **Warum Gender Mainstreaming?**

Das Ziel von GM ist dabei nach wie vor **Gleichstellung**. Der Querschnittsanspruch von GM erfordert es, bei jeder einzelnen Entscheidung mit zu berücksichtigen und zu prüfen, wie sich diese Entscheidung auf die Handlungsmöglichkeiten von Menschen in ihrer Verschiedenheit auswirkt. In Deutschland ist dies bereits in den drei Punkten der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Gleichstellung angelegt. Gleichstellung beinhaltet nach dieser Rechtsprechung den Abbau von geschlechtsbezogenen Benachteiligungen (Diskriminierungsverbot), gleiche Teilhabe (Partizipation) und gleiche Chancen auf ein Leben ohne Rollenzwänge (echte Wahlfreiheit). Diese Elemente finden sich etwa auch in den GM-Arbeitshilfen der Bundesregierung für die Umsetzung von GM in der Bundesverwaltung (vgl. § 2 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien).

Ein weiteres Ziel von GM ist **Good Governance**. Aus der Perspektive nationaler Politik geht es dabei unter anderem um Effizienzsteigerung durch passgenauere Maßnahmen und Entscheidungen, die der Komplexität von Lebenslagen Rechnung tragen. International betrachtet, als Staatlichkeit im globalen Rahmen, zielt Good Governance auf Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte – Würde, Freiheit, Gleichheit – eben auch im Sinne von tatsächlicher Geschlechtergleichstellung.

### **Gender Mainstreaming – wie geht das?**

Wie lässt sich GM nun konkret umsetzen? Ein einfaches Beispiel aus der humanitären Hilfe zeigt, dass es gerade die ganz konkreten Maßnahmen sind, die durch eine Erweiterung des Blickes gewinnen können: Wenn etwa humanitäre Hilfspakete gepackt werden, wird oftmals an Zigaretten und auch Präservative gedacht - nicht jedoch an Hygieneartikel für Frauen. Eine kritische Überprüfung der eigenen Vorstellung von der Zielgruppe, die ein solches Paket empfangen soll, kann – wie in diesem Beispiel - die Ausblendung von Frauen zu Tage fördern. Die Umsetzung von GM im Rahmen einer konkreten Maßnahme geht dabei in drei Schritten vor:

Im ersten Schritt geht es darum, den jeweiligen **Sachverhalt** in seiner Komplexität zu erfassen. Um wen geht es genau? Um welche Frauen, welche Männer? In welcher Hinsicht unterscheiden sie sich? Dabei stellen sich Fragen im Hinblick auf Repräsentation (wieviele?), Lebenslagen, Ressourcen (mit welchem Einfluß und welchen Handlungsmöglichkeiten?), und Normen und Werte (welche Bilder werden transportiert?).

Anhand dieser Sachverhaltswahrnehmung läßt sich nun in einem zweiten Schritt eine **Gleichstellungsfolgenabschätzung** im Hinblick auf die geplante Maßnahme vornehmen. Folgende Fragen unterstützen dabei: Wie wirkt sich das Vorhaben voraussichtlich aus? Auf wen genau? In welcher Hinsicht? Zeigen sich Unterschiede? Sind es Diskriminierungen, unmittelbare oder mittelbare?

Im dritten Schritt wird das Vorhaben nun im Hinblick auf die Folgenabschätzung **optimiert** und damit passgenauer gemacht. Diese Effektivierung der Wirkung gleicht damit den Eindruck erhöhten Aufwandes bei der Vorbereitung der Maßnahme aus.

Wie dies im Bereich Menschenrechte und humanitäre Hilfe aussehen kann, soll anhand von zwei Beispielen verdeutlicht werden: einer Leitlinie zur Anerkennung von Flüchtlingen und eines Entwaffnungsprogramms.

### **GM am Beispiel Fluchtursachen**

Angenommen, das Ziel sachgerechter Entscheidungen im Asylverfahren soll durch eine Leitlinie zur Anerkennung von Flüchtlingen unterstützt werden, die insbesondere auf das Problem sexueller Gewalt eingeht.

Als erstes wäre der Sachverhalt zu klären.

- Repräsentation: Wer befragt, wer entscheidet? Welches Geschlecht, welchen sozialen Hintergrund haben diese Personen? In welcher Situation findet die Befragung statt? Wem werden Opfer von sexueller Gewalt berichten?
- Lebenslagen: Wie betreffen Armut, Abhängigkeit, kulturelle Bindungen etc. unterschiedliche Männer und Frauen als Opfer von Verfolgung und auf der Flucht? Wie wirkt sich das in der Befragung aus?
- Normen, Werte: Welche Bilder werden mit „der Flüchtling“ oder „Verfolgung“ verbunden? Wieweit werden vor allem Menschenrechtsverletzungen in der

öffentlichen Sphäre wahrgenommen und „private“ ausgeblendet? Wieweit wird sexuelle Gewalt nur als Problem von Frauen wahrgenommen?

Zweitens müsste eine Folgenabschätzung u.a. für folgende Aspekte durchgeführt werden:

- Kriterien für die Anerkennung – Wenn die Leitlinie nur sexuelle Gewalt als Fluchtgrund anerkennt, können dabei Männer als Opfer (Stichwort: Abu Ghraib) ausgeblendet werden
- Aus- und Fortbildung der Befragenden – Wird bei der Schulung im Umgang mit Betroffenen sexueller Gewalt ausreichend Raum für verschiedene Lebenslagen gelassen oder wird stereotypisiert?
- Gestaltung der Befragungen im Hinblick auf die kulturellen Hintergründe der Befragten: Finden die Befragungen in einer Umgebung statt, die es Betroffenen aus unterschiedlichen Hintergründen erleichtert, über sexuelle Gewalt zu sprechen?

In einem dritten Schritt kann eine optimierte Leitlinie erstellt werden, die etwa dazu führt, dass kulturell sensitivere Befragungen durchgeführt werden, die es auch Männern ermöglicht, über erlittene sexuelle Gewalt zu sprechen.

### **GM am Beispiel Kleinwaffen**

Wenn beispielsweise das Ziel ist, eine Nachkriegsregion zu stabilisieren, und zu diesem Zweck ein Entwaffnungsprogramm geplant ist, kann auch hier GM zu passgenaueren Maßnahmen führen.

Zunächst wieder die Sachverhaltsklärung:

- Repräsentation: Wer besitzt Waffen, wer handelt mit Waffen und Munition? Zwar besitzen und nutzen „Männer“ in den meisten Fällen die Waffen. Doch blendet die Zielgruppe „Waffennutzer“ aus, dass, wie etwa in Somaliland geschehen, Frauen durch Munitionsschmuggel die Fortsetzung bewaffneter Konflikte ermöglichen.
- Lebensbedingungen: Wem nützen Waffen, wer ist wie bedroht?
- Ressourcen: Wer hat wieviel Geld, Einfluss, Mobilität?

- Normen und Werte: „Waffenbrüder“ und „Krankenschwestern“ – welche Stereotype werden mit Männern und Frauen in gewaltförmigen Konflikten verbunden und führen eventuell zu Ausblendungen?

Die Folgenabschätzung müsste dementsprechend die Zielgruppe der geplanten Maßnahme differenzieren und insbesondere nach der Partizipation von Männern und Frauen fragen. Sie würde ergeben, dass Entwaffnungsprogramme, die sich vor allem an Männer richten, zu kurz greifen, weil sie z.B. nicht berücksichtigen, dass auch Frauen Ex-Kombattantinnen sein können, dass manche Menschen auf Grund spezifischer Lebenslagen auf Waffen angewiesen sein können oder dass es geschlechtsspezifische Arbeitsteilung in der Nachschubbeschaffung geben kann.

Anhand dieser Folgenabschätzung könnte das Entwaffnungsprogramm dann optimiert und dadurch destabilisierende Nebeneffekte vermieden werden.

An diesen Beispielen wird deutlich: **GM unterstützt auch die Durchsetzung von Menschenrechten.** Ein differenzierter Blick auf Geschlechterverhältnisse zeigt, dass (bestimmte) Frauen auch Akteurinnen, (bestimmte) Männer auch Opfer sein können. Eine Politik, die mithilfe der Gender-Perspektive Frauen und Männer in unterschiedlichen Lebenslagen adressiert, ist effizienter, indem sie Maßnahmen passgenauer gestalten und damit die Akzeptanz und die Durchsetzungschancen politischer Vorhaben erhöhen kann. Hier wird deutlich, dass eine Politik, die Gleichstellung als Querschnittsaufgabe begreift, zur Stabilisierung von Demokratien beitragen kann und gleichzeitig auf eine gerechtere Verteilung individueller Lebenschancen hinwirkt.

### **GM in allen Handlungsfeldern umsetzen**

Für politische Akteure bedeutet dies, dass sie durch eine konsequente Umsetzung von GM in ihren zentralen Handlungsfeldern nur gewinnen können:

- in Gremien: durch Repräsentation von Frauen und Männern aus unterschiedlichen Hintergründen,
- in der Rechtssetzung: durch gleichstellungsorientierte Formulierung, Gestaltung und Anwendung von Leitlinien, Konventionen usw.,
- im Berichtswesen: durch (geschlechter)differenzierte und gleichstellungsorientierte Berichterstattung, die eine detaillierte Folgenabschätzung ermöglicht,

- in der Öffentlichkeitsarbeit: durch geschlechtergerechte Bild- und Schriftsprache und
- in der humanitären Hilfe und Maßnahmenplanung: durch Zielgruppendifferenzierung und Partizipation.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

#### **Weiterführende Literatur:**

Knop, Karen (Hg.): Gender and Human Rights, Oxford 2004

Gerhard, Ute: Die Menschenrechte der Frauen – Diskurs und Geltung, in:  
Jahrbuch der Menschenrechte 2004, S. 17-27

Peters, Julie/Wolper, Andrea (Hg.): Women's Rights, Human rights: International Feminist Perspectives, Routledge/NewYork/London 1995

Marjorie Agosín (Hg.): Women, Gender and Human Rights: A Global Perspective, New Brunswick/New Jersey/London 2001