

Herausforderungen an Gleichstellungspolitik – Ziele, Strategien und Wirkungen

Impulsvortrag auf der Jubiläumstagung des GenderKompetenzZentrums am 29.10.2008 an der Humboldt-Universität zu Berlin

Jochen Geppert und Sandra Smykalla, Wissenschaftliche Mitarbeitende am GenderKompetenzZentrum

Aus der Perspektive des GenderKompetenzZentrums stehen bestimmte gleichstellungspolitische Herausforderungen in der nahen Zukunft auf der Agenda. Diese müssen gemeistert werden, damit Gleichstellungspolitik effektiver und erfolgreicher fortgesetzt werden kann.

Wir haben die zukünftigen Herausforderungen vor dem Hintergrund unserer strategischen Beratung und Forschung zu Gender Mainstreaming für die Bundesverwaltung identifiziert. Die Schwierigkeiten bei einer systematisch gleichstellungsorientierten Gestaltung des Verwaltungshandelns und eine weitgehende Stagnation des Gender-Mainstreaming-Prozesses auf der Bundesebene sind Anlass genug, sich damit vertieft zu befassen. Des weiteren stützen wir uns auf die Auswertung der Gender-Mainstreaming-Prozesse in den Bundesländern, die wir – wenn auch aus größerer Distanz – aufmerksam verfolgen, sowie auf Erfahrungen der europäischen Nachbarländer mit denen wir uns seit einiger Zeit in Veranstaltungen, in Länderberichten und im 4. Band der Schriftenreihe des GenderKompetenzZentrums ("Between Success and Disappointment - Gender Equality Policies in an Enlarged Europe") verstärkt beschäftigen. Insofern beziehen sich unsere Überlegungen nicht nur auf den Bund, sondern sind in weiten Teilen auch auf andere Prozesse zur systematischen Verankerung einer Gleichstellungsperspektive übertragbar.

Die Herausforderungen, die politisch und fachlich anstehen, lassen sich u. E. in drei große Bereiche einteilen: Ziele, Strategien und Wirkungen. Dazu kommt ein quer liegender vierter Bereich, den wir als „Herausforderung Interdependenzen“ bezeichnen.

Unsere Annahme ist, dass es derzeit bei der Formulierung politischer und fachlicher Ziele der Gleichstellungspolitik eine Leerstelle gibt, die auch die weitere Implementierung von Gender Mainstreaming behindert. Diese Lücke gilt es zu füllen,

wenn Gleichstellungspolitik in Zukunft ein breiter akzeptiertes und sichtbarer Politikfeld werden soll. Die Einigung über realistische und verbindliche Ziele von Gleichstellungspolitik, deren programmatische Bündelung, eine konsequente strategische Umsetzung sowie eine gute, unterstützende Kommunikation sehen wir als Voraussetzung für eine wirkungsvolle Gleichstellungspolitik an.

Herausforderungen Ziele

Wie wird Gender Mainstreaming in der Öffentlichkeit dargestellt, kritisiert und angegriffen? Die Behauptungen, was Gender Mainstreaming als Strategie beabsichtigt sind mannigfaltig. Wir sind der Auffassung, dass diese Angriffe und Unterstellungen sich nicht gegen eine spezifische Strategie richten, sondern vielmehr gegen das *Ziel* der Strategie, also gegen Gleichstellung selbst. In medialen Diskursen über aktuelle Gleichstellungs- und Familienpolitik wird unterstellt, es ginge um Gleichmacherei, Eingriffe in die private Lebensführung, um irgendwelche Vorstellungen von einem totalitären „den Leuten sagen wie sie zu leben hätten“.¹ All das ist natürlich nicht richtig. Dennoch haben die aufgebauten Zerrbilder immer wieder eine breite Resonanz und Wirkung in der Öffentlichkeit, weil sie mit verbreiteten Stereotypen arbeiten und diese gegen Gleichstellung einsetzen. Aus diesem Grund sind wir der Meinung, dass es der Gleichstellungspolitik darum gehen muss, in der Öffentlichkeit klarer zu machen, was die Ziele von Gleichstellung und Gender Mainstreaming sind.

Wir unterscheiden dabei drei Ebenen von Zielen: normative, politische, und operative Ziele.

Normatives Ziel: Gleichstellung

Auf einer normativen Ebene ergeben sich übergeordnete Ziele aus dem Grundgesetz und aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Gleichstellung. Im Rahmen des Gender Mainstreaming-Prozesses der Bundesverwaltung ist vor dem Hintergrund dieser Vorgaben in der [Arbeitshilfe Rechtsetzung](#) herausgearbeitet worden, dass es bei Gleichstellung immer um die folgenden drei Punkte geht:

- Um den **Abbau von Benachteiligung** (*Diskriminierungsschutz*),
- um **gleiche Teilhabe** (*Partizipation*) und

¹ Eine Analyse zu Inszenierungen von Gender Mainstreaming, Gleichstellungs- und Familienpolitik in den Medien findet sich z.B. bei: Krämer, Christiane/Smykalla, Sandra (2007): Diskursformationen der Abwertung von Gleichstellungspolitik und Gender in den Medien – Paradoxe Effekte des Erfolges? In: Zeitschrift für Frauenforschung und Geschlechterstudien, 25 (2007) 2, S. 17-27.

- um ein **von tradierten Rollenmustern freie, selbstbestimmte Lebensgestaltung für alle** (*Echte Wahlfreiheit*).

Diese normativen Ziele binden Gesetzgebung und Verwaltungshandeln. Auch wenn die Wirkung von Information und Aufklärung über diese Ziele angesichts der Wirkung kultureller Stereotype und Narrative vielleicht geringer ist als wünschenswert, ist u.E. bisher zu wenig unternommen worden, um diese drei Ziele und ihr praktisches Verhältnis in der Öffentlichkeit besser bekannt zu machen.

Das Hervorheben der *echten Wahlfreiheit* war ein ganz zentraler Aspekt für die Durchsetzungskraft der aktuellen Familienpolitik – und er ist es nach unserer Auffassung auch für die Gleichstellungspolitik. Mit dem Schlagwort der Emanzipation stand er auch am Beginn vieler Frauenbewegungen. In der Familienpolitik ist beispielsweise klar gemacht worden, dass Wahlfreiheit reine Rhetorik bleibt, wenn es keine erschwinglichen Angebote der Kinderbetreuung gibt. Diese Wahlfreiheit schließt natürlich die Freiheit ein, eine sehr klassische oder traditionelle Lebensform zu wählen. Es geht aber darum, diese Wahl nicht weiter strukturell zu privilegieren oder mit anderen Worten finanziell oder ideell zu belohnen.

Auch ohne einen wirkungsvollen *Abbau und die Bekämpfung von Diskriminierung* ist diese echte Wahlfreiheit nicht zu haben.

EU-Kommissar Špidla hat auf der Jubiläumstagung des GenderKompetenzZentrums in seiner Videobotschaft die Bedeutung des Diskriminierungsschutzes für die Verwirklichung der gemeinsamen europäischen Werte hervorgehoben. Diesen Diskriminierungsschutz zu gewährleisten, ist ein Auftrag an die Gesetzgebung – aber natürlich auch an unser tägliches Handeln in Institutionen und im sozialen Miteinander.

Gleiche Teilhabe bedeutet mehr als nur theoretisch gleiche (Zugangs-) Chancen von Frauen und Männern zu Entscheidungspositionen. Gleiche Teilhabe bedeutet aber auch nicht immer eine quantitativ gleiche 50-50 Verteilung in allen Bereichen. Für die politische Repräsentation in einer Demokratie mag „50-50“ ein gutes Ziel sein. Bei der Entlohnung von Erwerbsarbeit heißt gleiche Teilhabe jedoch mehr, insbesondere „gleiches Entgelt für gleichwertige Arbeit“. Bei der Berufswahl oder bei der Verteilung von privater Versorgungsarbeit wird derzeit denn auch schon kontroverser verhandelt, wie gleiche Teilhabe, echte Wahlfreiheit und Schutz vor Diskriminierung in ein politisches Ziel umzusetzen ist.

An dieser Stelle und natürlich bei der Wahl der richtigen Mittel sollten der politische Wettbewerb und natürlich auch der konstruktive Streit beginnen.

Gleichstellungsakteurinnen und -akteure täten gut daran diese drei miteinander verbundenen Elemente des normativen Oberziels der Gleichstellung bei jeder Gelegenheit in die Öffentlichkeit zu tragen und jeweils zu erklären, was sie damit verbinden. Zu den hoffentlich unumstrittenen Ausgangspunkten von Gleichstellungspolitik gehört es auch, dass aus einem Verfassungsauftrag **staatliche Aufgaben** folgen, die nur mit entsprechenden **Institutionen und Ressourcen** umgesetzt werden können. Öffentliche Sicherheit, soziale Sicherung, eine brauchbare Infrastruktur, sichere Lebensmittel oder eine saubere Umwelt (von funktionierenden Finanzmärkten ganz zu schweigen) stellen sich auch nicht von alleine ein, nur weil dazu das eine oder andere in der Verfassung steht. Wie diese Institutionen zweckmäßig gestaltet werden können und wie viele Ressourcen nötig sind, kann dann gerne Gegenstand des politischen Streits sein.

Politische Ziele

Neben dem normativen Ziel der Gleichstellung geht es darum, zu benennen, was **die politischen Ziele für Gleichstellung im Konkreten** sind. Das beinhaltet erstens die Benennung von Schwerpunkten und Zielen durch die Gleichstellungspolitik und zweitens die Formulierung politikfeldbezogener Ziele.

Schwerpunkte und Ziele der Gleichstellungspolitik

Thematische Schwerpunkte und Ziele der Gleichstellungspolitik liegen in der Regel quer zu den institutionalisierten Politikfeldern. Gleichstellungspolitik muss sich bei der Formulierung von thematischen Schwerpunkten und Zielen daher zunächst an der eigenen fachlichen Maßstäben und politischen Logiken orientieren. Auf internationaler und europäischer Ebene sind gleichstellungspolitische Agenden mit Schwerpunkten und Zielen formuliert, die auch für die nationale oder regionale Gleichstellungspolitik wertvolle Hinweise liefern können. Zu nennen sind die „Aktionsplattform von Peking“² oder aktueller und regional spezifischer die „Gender Equality Standards“³ des Europarates und die „Roadmap“ der Europäischen Union⁴. Es würde die Gleichstellungspolitik weiter bringen, wenn solche Ziele auf der nationalen Ebene in der politischen Arena von Verbänden, sondern vom des Gleichstellungsakteur in der

² Vereinte Nationen (1995) Beijing Declaration and Platform for Action

³ Council of Europe (2007) Gender equality standards and mechanisms. Recommendation CM/Rec (2007) 17 of the Committee of Ministers and Explanatory Memorandum.

⁴ Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2006) Ein Fahrplan für die Gleichstellung von Frauen und Männern 2006 – 2010. (Kom (2006) 92).

Ministerialverwaltung hörbar formuliert würden. Dabei sollten Benachteiligungen klar identifiziert und benannt werden. Beispielsweise sind das wesentlich geringere Einkommen und die niedrigen Beschäftigungsanteile von Frauen weiterhin eine Benachteiligung. Die Identifikation und Benennung solcher Nachteile geht am Besten, wenn entsprechende Daten und eine regelmäßige Berichterstattung als Grundlage herangezogen werden können.

Dazu gehört es auch, Veränderungswünsche in der Bevölkerung aufzugreifen, also zu wissen, wo gibt es Zustimmung und Unterstützung, etwas zu bewegen, wo sind gesellschaftliche Lebenslagen und Bedürfnisse weiter ausdifferenziert, als dies in der politischen Gestaltung sichtbar wird. Die Frage der Teilzeitarbeit ist hierfür ein gutes Beispiel. Es ist aus zahlreichen Studien bekannt, dass viele Frauen und auch Männer, die Teilzeitarbeit arbeiten, das nicht freiwillig tun und dies nicht ihre Wunscharbeitszeit ist. Viele leben mit dem geringen Einkommen aus einer Teilzeitbeschäftigung, weil sie keine anderen Arbeitsplätze finden oder weil Betreuungsangebote für Kinder oder pflegebedürftige Angehörige fehlen. Daher ist die starke Ausweitung gering bezahlter Teilzeitbeschäftigung nicht nur gleichstellungspolitisch ungünstig, sondern entspricht auch nicht Wünschen und Interessen der Betroffenen.

Zudem geht es darum, die Potentiale zu kommunizieren, die gesellschaftlich aktiviert werden können, wenn etwas gleichstellungsorientiert verändert wird. Der Blick nach Skandinavien zeigt, was es an gesellschaftlicher Entwicklung und auch an ökonomischer Aktivierung bedeutet, wenn mehr Gleichstellung durchgesetzt wird. Am skandinavischen Beispiel wird sehr deutlich, dass es einen engen Zusammenhang zwischen einer wirkungsvollen Gleichstellungs-, Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik gibt und, dass *für alle* etwas dabei herauskommt, wenn Gleichstellung tatsächlich durchgesetzt wird.

Politikfeldbezogene Ziele

Nach der Formulierung gleichstellungspolitischer Ziele müssen diese in alle Politikfelder, d.h. in alle Bereiche der Ministerialverwaltung übersetzt werden, um wirksam zu werden. den zuständigen in den einzelnen Politikfeldern muss deutlich sein, was z.B. das gleichstellungspolitische Ziel „eigenständige Existenzsicherung“ bedeutet, damit sie es in ihrem Bereich umsetzen können. Was heißt das für die Arbeitsmarktpolitik, für die Sozialpolitik, für das Steuer- oder Unterhaltsrecht? Nötig ist ein Mechanismus, der die einzelnen Politikfelder dazu bringt, sich hierzu zu

verhalten.

Die Bundesrepublik hat beispielsweise zwar das Ziel der Europäischen Beschäftigungspolitik, die Beschäftigungsquote von Frauen auf 60% zu erhöhen, erreicht. Dies ist aber zu einem erheblichen Umfang durch die Ausweitung von Teilzeit- und geringfügiger Beschäftigung und zum Teil zu Lasten von Vollzeit Arbeitsplätzen erfolgt. Dem Ziel einer eigenständigen Existenzsicherung kommt die Arbeitsmarktpolitik so nicht näher, wenn der absolute zeitliche Beschäftigungsumfang von Frauen auf niedrigem Niveau und die Entgeltdifferenz auf hohem Niveau stagnieren. Hier passt also einiges nicht zusammen. Werden **Gleichstellungsfragen jedoch als entscheidende Zukunftsfragen** gesehen und mit anderen relevanten Zukunftsfragen verknüpft, gewinnen sie eine strategische Relevanz für andere Politikfelder. Dann ist es auch möglich, die EU-Ziele in eigene nationale Beschäftigungsziele umzusetzen, die tatsächlich einen Beitrag zur Gleichstellung leisten.

In den Niederlanden werden beispielsweise nur Beschäftigungsverhältnisse mit mehr als 14 wöchentlichen Arbeitsstunden für die Erreichung des europäischen Beschäftigungsziels gezählt. Dieses Ziel ist in einem nationalen Gleichstellungsprogramm verankert. Eine Verknüpfung von Gleichstellungsfragen mit anderen Zukunftsthemen unternimmt gerade auch das Land Berlin mit seinem „Gleichstellungspolitischen Rahmenprogramm 2008-2011 – Strategien für ein geschlechtergerechtes Berlin“. Ausgangspunkt des Berliner Rahmenprogramms sind die Herausforderungen für die Zukunftspolitik der Metropole und die Geschlechterfragen, die untrennbar mit diesen verbunden sind. Ausgehend hiervon sind die einzelnen Senatsverwaltungen aufgefordert, zu sagen, wie sie in ihren Politikfeldern gleichstellungsorientiert auf die Herausforderungen reagieren wollen. Dies ist ein sehr spannender und viel versprechender Prozess, weil hier von Anfang an die strategische Bedeutung von Gleichstellungspolitik für die unterschiedlichen Politikfelder deutlich gemacht wird. So besteht die Chance, eine tatsächliche und wirksame Verknüpfung von Gleichstellungszielen und anderen Politikfeldzielen zu erreichen. Wir haben den Eindruck, dass die Formulierung von gleichstellungsorientierten Politikfeldzielen und damit das Mainstreaming politischer Ziele der Gleichstellung im Rahmen der bisherigen Gender-Mainstreaming-Prozesse sehr unterbelichtet war bzw. oft immer noch eine Leerstelle darstellt. Hier liegt eine wichtige Herausforderung für die Zukunft.

Operative Ziele

Normative, gleichstellungspolitische und auch politikfeldbezogene Ziele bleiben jedoch in der Luft hängen, wenn sie nicht auf der operativen Ebene ausbuchstabiert werden. Die politischen Ziele müssen so gefasst sein, dass sie die Formulierung fachlicher Einzelziele und damit das fachliche Handeln insgesamt anleiten können. Des Weiteren sind organisationsinterne Steuerungsziele notwendig.

Fachliche Ziele

Neben der Herausforderung, das normative Ziel der Gleichstellung in politische Ziele zu übersetzen, haben die vielen praktischen Beispiele, Pilotprojekte, Einzelprojekte zu Gender Mainstreaming in Bund, Ländern, Kommunen und Verbänden gezeigt, dass sich mit Hilfe der entsprechenden Instrumente auch fachliche Ziele aus der Sache ableiten lassen (siehe auch die Beispieleiten zu Gender Mainstreaming des GenderKompetenzZentrums). Wird analysiert, wie in einem konkreten Gestaltungsbereich – und sei er noch so klein – die Verteilungen der Geschlechter ist, welche Lebenslagen eine Rolle spielen, welche Gender-Aspekte relevant sind und werden dann die genannten normativen Verfassungsziele herangezogen, lassen sich gleichstellungsorientierte fachliche Ziele benennen. Und wenn Personen mit Gender-Kompetenz an der Arbeit beteiligt sind oder von außen Gender-Expertise hinzugezogen wird, dann kommt man oft schnell zu überzeugenden Ergebnissen. Damit lässt sich die Facharbeit auch effizient, passgenau *und* gleichstellungsorientiert gestalten. Es konnte also vielfach gezeigt werden, dass dieses Vorgehen funktioniert. Aber: Dieses Vorgehen wirkt nach unserer Erfahrung und Beobachtung nicht in der nötigen Breite in ein Politikfeld, in ein ganzes Ressort hinein. Wenn an einem oder auch an mehreren Beispielen sehr praktisch gezeigt wurde, dass Gender- und Gleichstellungs-Aspekte relevant sind, ist zwar die Behauptung widerlegt, der Politikbereich sei geschlechtsneutral. Es ist damit aber nicht gesagt, dass Gleichstellungsaspekte immer relevant oder gar politisch wichtig sind. Denn diese Beispiele verdeutlichen nicht automatisch die strategische Relevanz für eine ganze Organisation wie ein Ministerium. Die strategische Relevanz stellt sich nur über verbindliche politische Ziele her, an denen sich ganze Politikfelder fachlich neu ausrichten müssen. Es genügt nicht, im Einzelnen zu zeigen, dass Gleichstellungsorientierung möglich ist, es muss auch verdeutlicht werden, dass sie nötig und gewollt ist.

Organisationsinterne Ziele

Zur operativen Ebene gehören auch organisationsinterne Steuerungsziele. Dies sind z.B. Zielvereinbarungen oder Controllingverfahren. Aber auch dort, wo weniger systematisch oder „modern“ gesteuert wird, geht es darum, Gleichstellung in die handlungsleitenden Vorgaben, in Besprechungen der Arbeitseinheiten, in informelle Planungen etc. und nicht nur in geduldige Papiere zu integrieren.

Zu den internen Steuerungsbereichen gehört auch die Personalentwicklung. Wenn für Personen, die in einer Verwaltung Karriere machen wollen, klar ist, dass bestimmte Gender-Kompetenz-Anforderungen für sie gestellt sind und dass diese ein Karrierekriterium sind, dann wird dies auch für das eigene Handeln und für die eigene Orientierung eine ganz andere Rolle spielen. Gleichzeitig ist eine gleichstellungsorientierte Personalentwicklung eine Frage der internen Glaubwürdigkeit.

Herausforderung: Strategien

Neben den Zielen liegt eine zweite Herausforderung, auf die wir eingehen möchten, in der Strategie. Strategie bezeichnet den Weg und die Art und Weise, wie die genannten Ziele umgesetzt werden können. Gleichstellungspolitik ist als Querschnittspolitik in einer institutionell und strukturell schwachen Position. Gleichstellungspolitik hat als Politikfeld in der Ministerialverwaltung wenig Gestaltungskompetenz im Sinne von Federführung und Zuständigkeiten, wenig Ressourcen und wenig Aufmerksamkeit. Eine Stärke der Gleichstellungspolitik ist ihre Fachkompetenz. Sie ist aber regelmäßig damit konfrontiert, dass das Gegenüber in den anderen Ressorts diese benötigte Gender- und Gleichstellungskompetenz nicht hat. Und da weder durch politische Ziele (siehe oben) noch durch fachliche Kenntnis die Relevanz dieser Kompetenzen gesehen wird, erfährt Gleichstellungspolitik mit ihren Anliegen oft keine Akzeptanz oder gar Widerstand.⁵

Trotz dieses Umstandes besteht der Anspruch von Gleichstellungspolitik und Gender Mainstreaming fort, dass in *allen* Politikfeldern *alle* Akteure bei *allen* Vorhaben gleichstellungsorientiert handeln sollen. Genau dieser Anspruch ist auch Ausgangspunkt der Arbeit des GenderKompetenzZentrums. Dies ist ein ambitionierter Anspruch. Allen, die sich für Gleichstellung und die Strategie Gender Mainstreaming einsetzen, war auch immer klar, dass dies ein ambitionierter Anspruch ist.

⁵ Weiterführende Informationen bietet das GenderKompetenzZentrums zu [Äußerungsformen und Gründen für Widerständen](#) gegen Gleichstellung und Gender Mainstreaming.

Thematische Schwerpunkte

In Anbetracht der institutionellen Schwäche, dem Mangel an Kompetenzen und den bekannten Widerständen ist es natürlich nicht einfach, den Anspruch umfassender Querschnittsrelevanz umzusetzen. Eine Möglichkeit, mit diesem Problem umzugehen ist es, **thematische Schwerpunkte** zu definieren. Wenn nur begrenzte Ressourcen zur Verfügung stehen, müssen **Prioritäten** gesetzt werden. Dann kann eben nur ein Thema nach dem anderen mit besonderer Energie bearbeitet werden.

Für die Gleichstellungspolitik ist es bei der Wahl solcher fachlicher Schwerpunkte besonders wichtig, gesellschaftliche Entwicklungen und Wünsche aufzugreifen, die Gerechtigkeitsfrage zu stellen und die Kosten von Ungleichheit zu thematisieren: Was leisten wir uns da, wenn wir so viel Potenzial brach liegen lassen, wenn wir Menschen zwingen, sich so stereotyp zu orientieren? Was sind das für psychische und auch für gesellschaftliche Kosten die da entstehen? Es geht also darum, konkret zu einzelnen Schwerpunkten Alternativen zu entwickeln und diese auch durchzusetzen. Dies ist kein Gegensatz zum Anspruch Gleichstellung in allen Politikfeldern umzusetzen, denn dieser Anspruch richtet sich zunächst an die *Mainstream-Akteure*.

Das GenderKompetenzZentrum hat einen anderen Weg der Schwerpunktsetzung gewählt. Entsprechend seiner Aufgabe, die Bundesverwaltung zu beraten, konzentriert es sich auf die gleichstellungsorientierte Bearbeitung der Handlungsfelder der Verwaltung. Unter Handlungsfeldern sind die verschiedenen Aufgaben zu verstehen, die unabhängig vom Politikfeld (von Arbeit über Familie, Stadtentwicklung bis Wirtschaft) in allen öffentlichen Verwaltungen erledigt werden müssen. Alle Ressorts sind beispielsweise – wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß – damit befasst, Gesetze zu erlassen, Daten zu erheben, Berichte zu verfassen, Öffentlichkeitsarbeit zu machen, Zuwendungen zu vergeben oder ihren Haushalt zu gestalten. Dieser Arbeitsansatz erlaubt es, die ganze fachliche Breite und inhaltliche Komplexität von Gender- und Gleichstellungswissen zu strukturieren und für die Beratung der Bundesverwaltung nutzbar zu machen.

Kompetenzen entwickeln

Neben der klugen Wahl von Schwerpunkten sehen wir als weitere strategische Herausforderung den Ausbau von fachlichen Kompetenzen. Zum Einen geht es um Fachkompetenz, Gender- und Gleichstellungs-Kompetenz. **Gender-Kompetenz** hat

die Aspekte des fachlichen Wissens, des Wollens und des Könnens. Zum Anderen geht es auch immer um **strategische Kompetenz** für den Prozess der Umsetzung: 'Wie tüte ich etwas ein, wie organisiere ich einen Prozess, damit das, was an einzelnen fachlichen Lernschritten erreicht wird, sich verstetigt und nachhaltig wird und so zu einem institutionellen Lernen führt?'

Zur strategischen Kompetenz gehört auch **Akteurskompetenz**, die es erlaubt, systematisch mit Widerständen umzugehen. Diese können sehr vielfältig sein. Sie reichen von einem tatsächlichen Nicht-Wollen oder Nicht-Können bis zu strukturell erklärbaren Momenten, die zu einem gewissen Teil auch technisch angegangen werden können. Akteurskompetenz bedeutet, diese Widerstände differenziert zu sehen und darauf aufbauend Akzeptanz zu sichern. Wenn trotz guter Argumente die Relevanz nicht gesehen wird und trotz viel Verständnis für Schwierigkeiten keine eigenen Handlungsansätze entwickelt werden, muss allerdings der Anspruch, gleichstellungsorientiert zu handeln, dennoch durchgesetzt werden. Dann bleibt z.B. der Weg, Vibeke Abel beschrieben hat, systematisch Vorwände zu entkräften und Ausflüchte zu blockieren. Wenn Instrumente entwickelt sind, gute Beispiele vorliegen, Fortbildungen durchgeführt wurden und wenn fachliche Unterstützung zur Verfügung steht, sind die Vorwände irgendwann erschöpft. Zur Akteurskompetenz gehört es auch, Kooperation, Vernetzungen und Bündnispolitik zu organisieren – sowohl institutionell als auch informell.

Institutionen schaffen und Einfluss gewinnen

Schließlich geht darum, die Handlungsmöglichkeiten von Gleichstellungspolitik systematisch zu erweitern. Für die strategische Gestaltung und Koordination des Politikfeldes Gleichstellung sind **institutionalisierte Strukturen** notwendig. Damit sind zum einen interministerielle Gremien gemeint, wie die IMA-GM (Interministerieller Arbeitsgruppe Gender Mainstreaming), die wir auf Bundesebene einmal hatten, das *Steering Committee*, das es in Dänemark gibt oder die Steuerungsgruppe im Land Berlin. Damit sind zum anderen **institutionalisierte Verfahren** angesprochen, die es ermöglichen eine Programmatik für Gleichstellungspolitik zu entwickeln und fortzuschreiben. Mit solchen Rahmenplänen werden – ganz im Sinne des Mainstreaming – die anderen Ressorts in die Pflicht genommen, ihren Beitrag zur Durchsetzung von Gleichstellung zu leisten. Handlungsmöglichkeiten erweitern heißt auch, **zusätzliche Ressourcen für Gleichstellungspolitik** zu gewinnen, mit denen z.B. solche Mainstreaming-Prozesse

unterstützt oder Handlungsmöglichkeiten in eigener Zuständigkeit erweitert werden. Das Ziel, das hinter diesen strategischen Herausforderungen stehen sollte, ist tatsächlich zu so etwas zu kommen wie **Equality Governance**. Gleichstellungspolitik sollte systematisch daran arbeiten, sich der Mittel zu bemächtigen, die eine gleichstellungsorientierte Gestaltung von Geschlechterverhältnissen überhaupt erst möglich zu machen. Damit ist kein naiver Steuerungsglauben verbunden. Aber das Ziel von Gleichstellungspolitik muss es im Zusammenspiel mit anderen Akteuren selbstverständlich sein, den Einfluss nehmen zu können, der nötig ist um, Gleichstellung tatsächlich zu erreichen.

Herausforderungen: Wirkungen

Neben den Herausforderungen der Ziele und der Strategien möchten wir als dritte Herausforderung die Ebene der Wirkungen benennen, denn Gleichstellungspolitik ist an den eigenen Erfolgen und damit an ihrer Wirksamkeit zu messen. Gender Mainstreaming ist auch diesbezüglich nicht nur in der medialen Kritik, wo behauptet wird, Gender Mainstreaming produziere keine sichtbaren und vor allem keine sinnvollen Ergebnisse, sondern wird auch in der Fachöffentlichkeit kontrovers diskutiert. Ein Kritikpunkt bezieht sich z.B. auf die unklaren politischen Ziele: Was heißt Gleichstellung konkret auf dem Arbeitsmarkt, geht es um die gleiche Verteilung von Frauen- und Männeranteilen oder um Verteilungs- oder Bedürfnisgerechtigkeit, Chancengleichheit, Demokratisierung oder Modernisierung? Damit ist die **Effektivität von Gleichstellungspolitik** in Frage gestellt und nach dem gleichstellungspolitischen Outcome und Output gefragt. Wirkungen zu erzielen bedeutet vor diesem Hintergrund also, tatsächlich sichtbare, messbare Ergebnisse und nachhaltige Veränderungen zu schaffen. Wir denken, dass Gleichstellungspolitik drei Dimensionen von Wirkungen erreichen kann: *strukturelle*, *individuelle* und *gesellschaftliche* Wirkungen.

Strukturelle Wirkungen

Bei der Erreichung struktureller Wirkungen geht es darum, **Ressourcen zu sichern**. Dies ist eine zwar keine neue gleichstellungspolitische Forderung, sie hat jedoch immer noch und immer wieder Aktualität. Auch nach acht Jahren der Implementierung von Gender Mainstreaming in der Bundespolitik braucht es Zeit, Geld und Infrastruktur für Gleichstellungspolitik. Wirksamkeit kann nur erreicht werden, wenn Steuerungsverfahren, Kooperationen und Netzwerke eingerichtet werden, die dazu geeignet sind, Maßnahmen und Projekte zu verstetigen – also nicht

nur punktuell anzustoßen, sondern dafür zu sorgen, dass längerfristige gleichstellungsförderliche Effekte erzeugt werden. Strukturelle Wirkungen können des Weiteren erzielt werden, indem die politischen und operativen Ziele, die sich eine Organisation setzt, auch überprüft werden. Neben Transparenz wird damit eine höhere Qualität von Arbeit und auch mehr Zufriedenheit der Mitarbeitenden avisiert. Das Votum lautet also: Es braucht eine Kontinuität in der strategischen Linie (Ziele und Umsetzungswege) und gleichzeitig eine Flexibilität in der konkreten Gestaltung von Maßnahmen.

Individuelle Wirkungen

Erfolgreiche Gleichstellungspolitik kann individuelle Wirkung erzeugen, das heißt, **Aha-Effekte** oder Erfolgserlebnisse bei Einzelnen erzielen, wenn der Nutzen und Sinn von Gender Mainstreaming in der konkreten Facharbeit deutlich wird. Dies kann ein individueller Erkenntnisgewinn durch neues Wissen über fachliche Gender-Aspekte (Gender-Kompetenz) sein oder eine **Horizontenerweiterung** durch neue Perspektiven. Diese individuellen Wirkungen können aktiv befördert werden, indem in Organisationen die Leistung und das Engagement der einzelnen Mitglieder anerkannt wird, denn sie bilden eine wichtige Voraussetzung für ein erfolgreiches Gender Mainstreaming. In der Summe führen die Lernmomente von Einzelnen, die die Relevanz von Gleichstellung in ihrem konkreten Handeln zu erkennen, zu einer höheren Akzeptanz für Gleichstellung in einer Organisation insgesamt. Obwohl Gleichstellungspolitik keine Mehrheitspolitik ist – und vielleicht auch nie wird – können so doch schrittweise Kompetenzen bei den Beschäftigten und neue Organisationskulturen aufgebaut werden.

Gesellschaftliche Wirkungen

Die dritte Ebene betrifft die gesellschaftlichen Wirkungen. Die Akzeptanz von Gleichstellungspolitik in der Bevölkerung muss überprüft und ernst genommen werden. Hier sind z.B. die [Sinus Sociovision-Milieu-Studien im Auftrag des BMFSFJ](#) zu nennen, die Ansatzpunkte liefern, welche Einstellungen, Bedürfnisse und Wünsche die Politik aufgreifen sollte und in ihre Strategie integrieren kann. Natürlich hängt bei solch einer Einstellungsforschung viel davon ab, welche Fragen wem wie gestellt werden. Gesellschaftliche Wirkung zu erzeugen heißt, die Erfolge von Gleichstellungspolitik für alle deutlich sichtbar zu machen und so zu vermitteln, dass sie ankommen. Es hieße, eine „Kultur der Anerkennung“ zu schaffen und zu

verdeutlichen, dass eine Gesellschaft von Gleichstellung und Antidiskriminierung profitiert. Gleichstellungspolitik sollte nicht - wie oft der Fall - als Bedrohung wahrgenommen werden, sondern als eine Antwort auf notwendige Veränderungen im Zusammenleben von Menschen und in der Organisation von Gesellschaft. Damit verbindet sich die Intention, ein positives Image von Gleichstellungspolitik zu vermitteln. Es geht darum, eine positive Grundhaltung für Gerechtigkeit zu ermöglichen, aber auch für die Effizienz, die eine Gleichstellungsperspektive bieten kann. Denn, je erfolgreicher eine Gleichstellungspolitik ist, um so mehr gewinnt sie auch an politischem Einfluss.

Herausforderung: Interdependenzen

Was macht angesichts dieser Herausforderungen der Ziele, Strategien und Wirkungen die Zukunftsfähigkeit von Gleichstellungspolitik aus? Gleichstellungspolitik ist mit einer großen Heterogenität konfrontiert - und auch politisch ist Vielfalt heute ein viel zitiertes Begriff. Vielfalt steht wahlweise für eine Hoffnung oder für eine Bedrohung - je nach politischer Couleur. Wissenschaftlich wird das Konzept der „Vielfalt“ in den Gender Studies vor allem in den Konzepten von „Intersektionalität“ und „Interdependenzen“ weiterentwickelt. Diese neuen Ansätze beinhalten eine Kritik an der Homogenisierung und Polarisierung von Menschen („die Frauen“, „die Männer“) und lenken den Blick auf die komplexe Verwobenheit von Lebenslagen von Menschen. Damit werden nicht nur Machtverhältnisse innerhalb der Gruppe der Frauen und der Männer thematisiert, sondern auch die Kategorisierung und starre Einteilung von Gruppen als ein Diskriminierungsmechanismus in Frage gestellt.

Interdependenzen als eine Herausforderung für Gleichstellungspolitik ernst zu nehmen bedeutet, anzuerkennen, dass wir es heute mit **gleichzeitigen Trends und gleichzeitigen Politiken** zu haben. Diese Tatsache stellt Gleichstellungspolitik vor die Herausforderung, sich sowohl als eigenständig zu profilieren als auch anschlussfähig für andere Politiken zu bleiben, wenn sie zukunftsfähig bleiben soll. Interdependenzen in Forschung und Politik zu berücksichtigen, bedeutet, dass eine politisch-strategische Fokussierung auf die Diskriminierung aufgrund von Geschlecht nur legitim bleibt, wenn Geschlechterverhältnisse nicht losgelöst von Privilegierungen und Benachteiligungen thematisiert werden, sprich: Geschlecht immer im Kontext betrachtet wird ([Gender](#)).

Anschlussfähige Konzepte

Ein erstes Beispiel für diese Gleichzeitigkeit ist die **Debatte um Gender (Mainstreaming) und/oder Diversity (Management)**. In den Gender Studies und in der Ungleichheitsforschung wird in diesem Zusammenhang diskutiert, was die „Master-Kategorie“ ist, die Gesellschaft strukturiert. Dabei wird auch generell hinterfragt, ob es überhaupt so etwas wie eine Haupt-Kategorie der Unterdrückung gibt oder geben soll, weil hier eine Hierarchisierung von Benachteiligungserfahrungen vorgenommen wird, die problematisch erscheint. Entscheidend ist es nicht zu fragen, ob Diskriminierungen aufgrund von Geschlecht, „Rasse“, Alter oder Klasse gravierender sind, sondern sinnvoller scheint es, zu fragen, ob diese Kategorisierungen analoge Formen der Diskriminierung erzeugen oder sich unterscheiden.

Im Bereich der Politik wird, ebenso wie in Unternehmen, parallel zu diesen wissenschaftlichen Auseinandersetzungen die Frage gestellt, unter welchem Label und mit welchem Begriff Politik heute eigentlich stattfinden soll: Gender Mainstreaming oder Diversity Management? Diese seit einigen Jahren sehr konträr geführte Debatte, führt nicht nur zu wissenschaftlichen Kontroversen, sondern auch zu politischen Abgrenzungsbewegungen, die für das Ziel der Gleichstellung für wenig produktiv halten. Entscheidend ist es, die Strategien immer im Kontext ihrer Entstehung zu thematisieren und transparent zu machen, mit welchen Begriffen, Verständnissen und Zielen die Strategien umgesetzt werden. Auch z.B. von Gender Mainstreaming und Diversity Management gibt es unterschiedliche Lesarten, aber Begriffe haben keine inhärenten Bedeutungen, sondern sie sind immer Teil eines politischen Kräfteverhältnisses, in dem sie immer wieder neu ausgehandelt werden (müssen). Wir plädieren deshalb dafür, nicht das *Entweder-Oder* zu betonen, sondern von den tatsächlich, konkreten Lebenslagen von Menschen auszugehen und von dort aus die Interdependenzen, also die *Verschränkungen*, und nicht das Gegeneinander, anzuerkennen.

Integrative Politiken

Ein zweites Beispiel für einen gleichzeitigen Trend sind die nebeneinander laufenden verschiedenen Politiken mit grundsätzlich analogen Zielen: Gleichstellungspolitiken, Familienpolitiken, und auch Antidiskriminierungspolitiken. Sie werden von unterschiedlichen Gruppen für sich beansprucht und adressieren auch teilweise unterschiedliche Ziele. Auch hier lautet unser Votum, nicht gegeneinander zu arbeiten, sondern zu sehen, dass dies eigentlich Forderungen sind, die sich gegenseitig

bedingen. Das bedeutet, **integrative Politiken** anzustreben und damit Bündnisstrukturen und Anschlussfähigkeit für verschiedene Lebenslagen und Benachteiligungen zu bieten. Obwohl dies viele fordern, hapert es doch immer wieder an der Umsetzung. So werden z.B. identitätspolitische Forderungen über ein gemeinsames Ziel gestellt. Es wäre mitunter wesentlich produktiver, interessenbezogene, temporäre Zweckbündnisse zu bilden, die nicht die Gemeinsamkeit einer Lobbygruppe zur Voraussetzung haben, sondern die vor allem ein gemeinsames Ziel verfolgen.

Anerkennung unterschiedlicher Orientierungen und Lebensmodelle

Ein drittes Beispiel für die aktuelle Gleichzeitigkeit findet sich beim Thema Stereotype. Es gibt heute zwei gleichzeitige Trends: zum einen eine **Modernisierung und Transformation der Geschlechterverhältnisse**, bei der alternative, gleichberechtigte, egalitäre Lebensformen befürwortet und gelebt werden und zum anderen –und das ist die Kehrseite der Medaille - eine **Re-Traditionalisierung der Geschlechterverhältnisse**, bei der in alten Rollenvorstellungen Orientierung und Sicherheit gesucht und subjektiv z.T. auch gefunden wird. Hier besteht unserer Meinung nach die Herausforderung für eine zukunftsfähige Gleichstellungspolitik in der tatsächlichen Anerkennung von vielfältigen Orientierungen und Lebenslagen und darin, gleichberechtigte Teilhabe auf der Basis der verschiedenen Modelle und Wünsche zu realisieren.

Was macht also zusammenfassend eine zukunftsfähige Gleichstellungspolitik aus? Ihr Charakteristikum ist unseres Erachtens eine große fachliche Breite und die Lebensweltnähe. Auf organisatorisch-strategischer Ebene bedeutet dies eine konstitutive Verschränkung mit anderen – meist mehreren – Politikfeldern. Dies unterscheidet Gleichstellungspolitik von anderen Politikfeldern, die weniger querschnittig konzipiert sind. Daher ist es notwendig, gleichstellungspolitische Schwerpunkte zu setzen, ohne den Ausgangspunkt eines komplexen Gender-Verständnisses aufzugeben. Denn Geschlechterverhältnisse dimensionieren sich nicht nur in verschiedenen Lebenslagen, sondern zeigen sich auch fachlich immer wieder anders. Zukunftsfähige Gleichstellungspolitik ist damit eine Querschnittsaufgabe, als auch ist es ein eigenständiges Politikfeld, weil es einen eigenen Wissenskanon über Gleichstellungs- und Gender -Aspekte produziert.

Aus dieser doppelten Anforderung – sowohl Querschnittsaufgabe als auch

eigenständiges Politikfeld zu sein – folgt politisch, dass es einerseits darum geht, eine breite fachliche Anschlussfähigkeit von gleichstellungspolitischen Themen zu realisieren und andererseits auch eigenständige Kompetenzen zu entwickeln und diese politisch einzusetzen. In dieser Konsequenz heißt eine temporäre zweckgebundene Politik zu verfolgen, sich deutlich über ein politisches und fachliches Ziel zu verständigen, in das Gleichstellung integriert ist. Dabei bleibt es wichtig, Gleichstellung zu integrieren und trotzdem sichtbar zu profilieren, damit die Erfolge, die gleichstellungspolitischen Interventionen zu verdanken sind, nicht untergehen. Zukunftsfähiger Gleichstellungspolitik geht es also darum, Macht – und zwar in einem positiven Sinne, nicht in einem destruktiven Sinne von Herrschaft – und Mitbestimmung durch verantwortungsbewusstes und konsequentes Handeln zu erreichen.