

Eine kurze Geschichte der Demontage

Institutionelle Mechanismen im Sinne der Aktionsplattform gibt es in Deutschland nicht mehr von Regina Frey und Sebastian Scheele

Neben den Themenbereichen enthält die Pekinger Aktionsplattform auch ein Kapitel H, in dem es um die »institutionellen Mechanismen der Frauenförderung« geht. Hier wird gefordert, eine »national machinery« einzurichten – die in der deutschen Übersetzung etwas zahnlos »einzelstaatliche Einrichtung« heißt.

Diese »Machinery« soll als zentrale gleichstellungspolitische Koordination innerhalb einer Regierung funktionieren. Sie soll auf einer höchstmöglichen politischen Ebene unter der Verantwortung einer Ministerin oder eines Ministers angesiedelt sein; Nichtregierungsorganisationen sollen einbezogen werden, und ausreichende Mittel sollen zur Verfügung gestellt werden – und zwar nicht nur im Sinne von Finanzierung, sondern auch durch Expertise. Zudem soll die Möglichkeit gegeben sein, die Regierungspolitik tatsächlich zu beeinflussen, so heißt es in der Pekinger Aktionsplattform.¹ Die Aufgabe der »Machinery« soll auch sein, die Regierung darin zu unterstützen, eine Gleichstellungsperspektive in allen Politikbereichen zu verankern, sodass eine Analyse der Effekte auf die Gleichstellung von Frauen und Männern erfolgt, bevor Entscheidungen gefällt werden.² Notwendig sei dafür auch die systematische Erhebung und Auswertung nach Geschlecht aufgeschlüsselter Daten.³

Die Aktionsplattform beschreibt somit die institutionellen Voraussetzungen für eine systematische Gleichstellungspolitik und den Kern von Gender Mainstreaming: Gleichstellung als Querschnittsaufgabe.

Was macht die Bundesregierung (nicht)?

Einige der hier beschriebenen Vorkehrungen wurden in Deutschland eingeführt – um sie dann wieder abzu-

wickeln. Gender Mainstreaming (GM) wurde 1999 als »durchgängiges Leitprinzip« in die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) festgeschrieben. Aber die 2000 gegründete interministerielle Arbeitsgruppe Gender Mainstreaming (IMA GM) und das 2003 eingerichtete GenderKompetenzZentrum an der Humboldt Universität wurden abgewickelt.⁴ Schon 2009 beklagte der CEDAW-Ausschuss der Vereinten Nationen deswegen den Abbau der Koordinationsstrukturen und mahnte eine Rückkehr zur GM-Strategie an.⁵ Mittlerweile verfolgt die Bundesregierung keine konsistente Gleichstellungspolitik mehr. Sicherlich gibt es vereinzelte gleichstellungspolitische Maßnahmen. Doch teils widersprechen sich ihre Logiken (so bei Kita-ausbau und Erziehungsgeld), oder sie haben nach langem Ringen eher symbolische Qualität (so bei der Aufsichtsrats-Quote). Und selbst wenn man die einzelnen Maßnahmen als Erfolge werten möchte: Es bleibt bei einem Flickenteppich, der von einer systematischen Gleichstellungspolitik, wie von der Aktionsplattform eingefordert, weit entfernt ist. Zwar wurde ein umfassender Gleichstellungsbericht verfasst – doch war dies eben kein Plan, sondern ein Bericht.⁶

Gegenüber der UN redet die Bundesregierung wortreich um diese Demontage herum – da ist dann plötzlich alles »institutioneller Mechanismus«: vom Soldatinnen- und Soldatengleichstellungsgesetz über die Strukturen von Ländern und Kommu-

nen bis zur »Mitarbeit im Verwaltungsrat des EIGE«.⁷ Ein Blick in das Nachbarland Österreich macht die Institutionalisierungslücke hierzulande deutlich: Dort ist seit 2000 eine interministerielle Arbeitsgruppe Gender Mainstreaming/Budgeting (IMAG GMB) eingesetzt. Deren Aktivität wurde zum zehnjährigen Bestehen evaluiert – im Bericht werden die vielfältigen Aktivitäten, Studien und Wirkungen beschrieben.⁸ Vor allem in Sachen Gender Budgeting ist Österreich aktiv: Es wurde im Rahmen der Haushaltsrechtsreform zur besseren Wirkungsorientierung in der Haushaltsverfassung festgeschrieben. Alle Ressorts haben hiernach zu einem geschlechtergerechten Haushalt beizutragen.⁹

International weit abgeschlagen

Einen systematischen Vergleich aller EU-Mitgliedstaaten mit Bezug auf die Umsetzung von Kapitel H der Aktionsplattform bietet ein Bericht des Europäischen Gleichstellungsinstituts (EIGE). Als Vergleichszeitpunkte wurden 2005 und 2012 gewählt – was die Demontage in Deutschland besonders deutlich macht. Insgesamt gebe es in 15 Mitgliedstaaten Fortschritte, in zweien sei die Situation unverändert, und in acht Staaten seien Rückschritte zu verzeichnen. Deutschland ist unter diesen acht.¹⁰ Und dabei ist bereits einbezogen, dass für Deutschland die »legal obligation« positiv zu Buche schlägt: Denn formal sind die Bundesministerien laut GGO von 1999 weiterhin zur Umsetzung

Institutionelle Mechanismen zur Frauenförderung

Strategische Ziele

1. Schaffung oder Stärkung nationaler Einrichtungen und anderer staatlicher Organe
2. Einbeziehung einer geschlechtsbezogenen Perspektive in die Gesetzgebung, die Politikgestaltung, in Programme und Projekte
3. Erstellung und Veröffentlichung von nach dem Geschlecht aufgeschlüsselten Daten und Informationen für Planung und Evaluierung.

Pekinger Aktionsplattform, Kapitel H

“I OBJECTED TO THE BARRIERS PUT UP IN FRONT OF A PERSON LIKE ME, AS I AM A FULLY FUNCTIONING MEMBER OF SOCIETY WHO WANTED TO FULFIL MY OWN POTENTIAL.”

- Georgina Beyer, Former MP and Mayor, New Zealand



#Beijing20
beijing20.unwomen.org

von GM verpflichtet. Das bleibt jedoch folgenlos, wenn kein politischer Wille dies einfordert und keine Strukturen zur tatsächlichen Umsetzung existieren. In dieser Hinsicht fällt die Bilanz dramatisch aus: 2012 gehört Deutschland zur kleinsten Gruppe von EU-Mitgliedstaaten, die keinerlei Strukturen zur Umsetzung von GM besitzen (neben Deutschland gehören ihr nur noch Irland und Slowenien an).¹¹ Auch in Bezug auf Gender Budgeting (GB) findet sich Deutschland in der Schlusslicht-Gruppe. Zwar erschien 2006 eine Machbarkeitsstudie zu GB, sie blieb jedoch ohne Folgen: Heute ist GB laut EIGE der Bundesverwaltung unbekannt.¹²

Das gleiche Bild zeigt sich in Bezug auf eine andere Strategie systematischer Gleichstellungspolitik, nämlich ressortübergreifende Gleichstellungsprogramme oder Aktionspläne («Governmental Action Plans for Gender Equality»). Fast alle EU-Mitgliedstaaten stellen derartige – teils themenspezifische – nationale Aktionspläne auf, auch die Europäische Kommission gibt sich für jeweils fünf Jahre ein Gleichstellungsprogramm. Nur vier Staaten hatten 2012 keinerlei Aktionsplan: Estland, Malta, Polen – und Deutschland.¹³ Die schwarz-gelbe Bundesregierung hatte im Koalitionsvertrag einen »Rahmenplan« versprochen, allerdings nie umgesetzt. Die

Große Koalition hat ihn sich nicht einmal mehr vorgenommen.

Vor der letzten Bundestagswahl ergriff eine Gruppe von GleichstellungsexpertInnen die Initiative. Unter *gleichstellung-jetzt.net* führten sie zunächst bestehende Gender Gaps im Bereich Bildung, Arbeitsmarkt, Rente und Lebenserwartung vor Augen und forderten eine Stärkung der institutionellen Mechanismen: erweiterte Federführungskompetenzen und mehr Ressourcen für die Gleichstellungspolitik, eine Rückkehr zu Gender Mainstreaming, eine regelmäßige Berichtspflicht und eine dauerhafte Infrastruktur. Ähnlichen Handlungsbedarf beschreibt auch der Erste Gleichstellungsbericht. In Bezug auf die institutionellen Mechanismen stellt er heraus, dass der Querschnittsanspruch (wieder) umgesetzt werden muss, dass konsistente Gleichstellungspolitik durch einen Rahmenplan erreicht werden kann und dass Strukturen aufgebaut werden müssen – beispielsweise ein »Forschungszentrum zur Gleichstellung«¹⁴, in das auch die Zivilgesellschaft miteinbezogen wird.

Die Forderungen sind unverändert aktuell. Um sie umzusetzen, müssen sich die geschlechterpolitischen Akteurinnen, Bewegungen und Frauenverbände Gehör verschaffen. Sonst gibt es zu wenig Druck auf die Regierung,

institutionelle Mechanismen der Gleichstellungspolitik aufrechtzuerhalten – so der Bericht der EIGE.¹⁵ Es ist eine geradezu ironische Situation, dass ausgerechnet von antifeministischer Seite – von Polemiken in der FAZ bis zum Programm der AfD – die irrige Überzeugung verbreitet wird, Gender Mainstreaming sei weiterhin enorm präsent und einflussreich. Wenn derartige Verzerrungen und Angstszenerien nicht die einzigen öffentlich wahrnehmbaren Stimmen zu GM und Gleichstellungspolitik bleiben sollen, müssen von feministischer Seite die institutionellen Mechanismen stärker thematisiert werden – sowie ihre Demontage hierzulande. Dafür bieten die internationalen Aktivitäten gute Gelegenheiten und können als Rückenwind genutzt werden: die Prozesse zu Peking+20 und die ernüchternden Berichte des EIGE zur Umsetzung der Aktionsplattform wie auch der CEDAW-Alternativbericht zum überfälligen deutschen Staatenbericht.

Dr. Regina Frey ist Politikwissenschaftlerin und leitet seit 2002 das genderbüro in Berlin. www.gender.de

Sebastian Scheele ist Soziologe, er promoviert an der TU Berlin und arbeitete von 2003 bis 2009 am GenderKompetenz-Zentrum.

Ein Fußnotenverzeichnis für diesen Beitrag findet sich auf unserer Website unter: bit.ly/1yr90Au

Fußnotenverzeichnis für *FrauenRat* 1/2015

für den Beitrag:

Eine kurze Geschichte der Demontage – Institutionelle Mechanismen im Sinne der Aktionsplattform gibt es in Deutschland nicht mehr von Regina Frey und Sebastian Scheele

1 Pekinger Aktionsplattform, UN Women: Platform for Action, online:

<http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/Beijing%20full%20report%20E.pdf>

(Deutsche Fassung: http://www.un.org/depts/german/conf/beijing/anh_2.html), vgl. Absatz 201.

2 vgl. APF Absatz 202.

3 Vgl. APF Strategisches Ziel H 3.

4 Geppert, Jochen/Lewalter, Sandra (2012): Politikfeld Gleichstellung: Institutionalisierungsschritte und Strategien auf Bundesebene, in: Stiegler, Barbara (Hg.): Erfolgreiche Geschlechterpolitik. Ansprüche – Entwicklungen – Ergebnisse, Bonn: Friedrich- Ebert-Stiftung, S. 5-17, online: <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/08830-20120116.pdf>

5 CEDAW, Vereinte Nationen Ausschuss zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau (2009): Abschließende Bemerkungen des Ausschusses zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau, Dreiundvierzigste Sitzung 19. Januar bis 6. Februar 2009, online: http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Pakte_Konventionen/CEDAW/cedaw_state_report_germany_6_2007_cobs_2009_de.pdf (englische Originalfassung: <http://www.refworld.org/pdfid/49f81b632.pdf>), hier: Abschnitte 23 und 24.

6 BMFSFJ, Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend (2011): Neue Wege – Gleiche Chancen. Gleichstellung von Frauen und Männern im Lebensverlauf. Erster Gleichstellungsbericht, online: <http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/Erster-Gleichstellungsbericht-Neue-Wege-Gleiche-Chancen.property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf>

7 Bundesregierung (2014): Antwort der Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland auf den Fragebogen der UNECE zur Umsetzung der Pekinger Erklärung und der Aktionsplattform (1995) und des Ergebnisdokuments der 23. Sondergeneralversammlung (2000), Berlin, online: <http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Abteilung4/Pdf-Anlagen/ueberpruefung-der-umsetzung-von-pekinger-deutsch.property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf> , S. 40-43.

8 Bundesministerin für Frauen und Öffentlichen Dienst im Bundeskanzleramt Österreich (Hg.) (2010): Zehn Jahre Gender Mainstreaming in der Bundesverwaltung. Bestandsaufnahme und Einschätzung der nachhaltigen Wirkung von Gender Mainstreaming in den Ressorts und obersten Organen. Wien, online: http://www.imag-gendermainstreaming.at/cms/imag/attachments/6/0/4/CH0593/CMS1394181004554/evaluierungsstudie_10_jahre_gm_in_der_bundesverwaltung.pdf

9 Frey, Regina (2014): Gender Budgeting als Beitrag zu einer guten Regierungsführung, in: Gleichstellung in der Praxis, Nr. 3, 10. Jg., S. 19-23.

10 EIGE, European Institute for Gender Equality (2014): Effectiveness of Institutional Mechanisms for the Advancement of Gender Equality. Review of the implementation of the Beijing Platform for Action in the EU Member States, Luxembourg, online: http://eige.europa.eu/sites/default/files/MH0213481ENC_0.pdf, S. 52.

11 EIGE (2014), S. 57f, siehe Fußnote 10.

12 EIGE (2014), S. 62, siehe Fußnote 10.

13 EIGE (2014), S. 35, siehe Fußnote 10.

14 BMFSFJ (2011), S. 35, siehe Fußnote 6.

15 EIGE (2014), S. 12, siehe Fußnote 10.