

## Einige Überlegungen zur geschlechterpolitischen Institutionalisierungs-Lücke

### Zusammenfassung

In Deutschland fehlen gleichstellungspolitische Institutionen und Programmatiken. Diese Lücke wird immer größer, je weiter z.B. Gender Mainstreaming in die Vergangenheit rückt. Ich bin besorgt, dass auch kritische Akteur\_innen der Geschlechterpolitik sich an diese Lücke gewöhnt haben, statt sie lautstark und dauerhaft zu skandalisieren.

Gleichzeitig passiert auf EU-Ebene einiges, was hierzulande im gleichstellungspolitischen Kosmos zu wenig wahrgenommen wird. Wenn gleichstellungsorientierte Aktive in Verbänden, linker und grüner Opposition oder in Regierungsparteien effektiv Druck aufbauen wollen, müssen sie wieder den Anschluss an die Debatte um institutionelle Mechanismen und Strategien suchen, die beispielsweise auf europäischer Ebene noch präsent ist.

Der CEDAW-Alternativbericht ist eine gute Gelegenheit in diesem Sinn zu intervenieren.

### 1. Auf Bundesebene gibt es keine systematische Gleichstellungspolitik mehr

Dieser Befund ist nur zu bekannt. Vor der Wahl war diese Ausgangslage u.a. Grund für den Aufruf „Gleichstellung jetzt – Gleichstellungspolitik stärken“ (<http://gleichstellung-jetzt.net/>). Heide Oestreich sprach in der taz daraufhin von der „vergessenen Gleichstellung“ (<http://www.taz.de/Debatte-Vergessene-Gleichstellung/!125072/>).

Nach der Wahl gab es einige erfreuliche Signale, als die neue Ministerin Schwesig mit einigen begrüßenswerten Vorhaben nach vorn geprescht ist (Schröders Extremismusklausel zurückgenommen, Arbeitszeitreduzierungen für Eltern in die Diskussion geworfen). Es bleibt abzuwarten, was sie noch anstoßen oder gar durchsetzen kann – aber Skepsis bleibt angebracht, nicht nur wegen der GroKo-Konstellation, sondern prinzipiell wegen des Fehlens jeglicher institutioneller Mechanismen und Strategien. Schließlich war die zentrale Erfahrung, die zur Querschnittstrategie geführt hat, dass ein einzelnes Ressort, zumal ein kleines wie das BMFSFJ, kaum genug Macht hat, umfassend Gleichstellung umzusetzen.

Dazu grundlegend und immer wieder gut:

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.

<http://library.fes.de/pdf-files/wiso/08830-20120116.pdf>

Insofern ist die grundsätzliche Lage weiterhin und zunehmend unerfreulich: es gibt keinerlei systematischen Ansatz für Gleichstellungspolitik mehr. Auch der Koalitionsvertrag behauptet dies nichtmal mehr – während sogar im schwarz-gelben Koalitionsvertrag noch ein "Rahmenplan" für Gleichstellung angekündigt, tatsächlich aber nie angegangen wurde.

## 2. Die EU thematisiert diese geschlechterpolitische Lücke in Deutschland

Die geschlechterpolitische Institutionalisierungs-Lücke ist jüngst auch von der EU deutlich herausgestellt worden. Das Europäische Gleichstellungsinstitut (EIGE) hat in einer Studie die Gleichstellungsinstitutionen („institutional mechanisms“) der Mitgliedstaaten 2005 zu 2012 verglichen. Sehr deutlich betont direkt der erste Satz der Pressemitteilung:

„The advancement of gender equality in the EU is unlikely without effective national structures dedicated to this area.“ (<http://eige.europa.eu/content/news-article/new-report-institutional-mechanisms-for-the-advancement-of-gender-equality>)

Insbesondere werden als Trends benannt

„the inconsistent implementation of gender mainstreaming strategies and the insufficient application of gender mainstreaming tools and methods.“

Gleichstellungseinrichtungen seien oft marginalisiert oder kaltgestellt:

„[...] the bodies responsible for gender equality are often marginalised in national governmental structure, lack resources and support from political leaders.“

Den kompletten Bericht gibt es auch online:

EIGE: *Review of the implementation of the Beijing Platform for Action in the EU Member States. Institutional Mechanisms for the Advancement of Gender Equality*, November 2013.

<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&t=PDF&gc=true&sc=false&f=ST%2015905%202013%20ADD%201&r=http%3A%2F%2Fregister.consilium.europa.eu%2Fpd%2Fen%2F13%2Fst15%2Fst15905-ad01.en13.pdf>

Manche Indikatoren erweisen sich beim genaueren Hinschauen als nicht allzu aussagekräftig – dies sind meist diejenigen, bei denen DE verblüffend gut abschneidet. Dies ist oft methodisch bedingt:

- So gibt es hohe Punktezahlen beispielsweise dafür, dass Gleichstellung auf Kabinettsmitglieds-Ebene institutionalisiert ist, und dass ein für Gleichstellung zuständiges Ministerium existiert (Tabelle 3.1, S. 29). Das ist in DE in der Tat der Fall, ist aber kein sonderlich anspruchsvolles Kriterium. Zumal ein Ministerium den gleichstellungspolitischen Auftrag ja durchaus unterschiedlich füllen kann, wie nicht zuletzt die Erfahrung der letzten Jahre gezeigt hat.
- Dass Gender Mainstreaming weiter rechtlich bindend ist, wird DE gutgeschrieben (55f). Auch das ist natürlich nicht falsch, nur: solange das niemand einfordert, folgt daraus nichts.
- Der Gleichstellungsbericht wird als Aktionsplan gewertet (und bringt DE damit einen Gnadenpunkt in Tabelle 3.2, S. 36). Nun ist aber ein „Bericht“ kein „Plan“. Und wenn man sich dann noch daran erinnert, wie Schröder sich der Präsentation des Berichts verweigerte, oder an die jeden Handlungsbedarf abwiegelnde Einleitung der Regierung, wird es vollends absurd, diesen Bericht als Anhaltspunkt für Gleichstellungsaktivitäten der Bundesregierung zu werten.
- Zu Gender Mainstreaming geben alle (!) Mitgliedsstaaten zu beiden Mess-Zeitpunkten (!) an, ihre Gleichstellungsorgane seien mit „coordination and/or development of gender mainstreaming processes and methodologies“ beschäftigt (Fig. 3.5, S. 34). Ein derartiges Ergebnis zeigt hauptsächlich, dass die Frage offenbar nichts aussagt. Vielmehr ist offenbar jede kleinste punktuelle Tätigkeit im Sinne der sozialen Erwünschtheit als ein „Ja“ angegeben worden.

Aussagekräftiger wird es dann in Fig. 3.6 (Governmental Action Plans for Gender Equality by Member State, 2005 and 2012, S. 35), in der deutlich erkennbar ist, dass DE mit seinen fehlenden Aktionsplänen zu einer absoluten Minderheit unter den Mitgliedsstaaten gehört.

Deutlich abgebildet wird auch die tatsächliche Institutionenlosigkeit zur Implementierung von Gender Mainstreaming in DE im Jahr 2012: Deutschland gehört zu jener kleinsten Gruppe von Mitgliedsstaaten, die keinerlei GM-Strukturen besitzt (zusammen mit Slowakei und Irland; Figure 5.2, S. 57). Deutlich zusammengefasst:

„Only three Member States do not have any structures to implement gender mainstreaming.“ (79)

2005 war das übrigens anders – damals bekam DE noch 2 Punkte für Gender Mainstreaming-Institutionen (siehe Tabelle 7, S. 124. Zur Bedeutung der Punkte siehe S. 52).

Auch für den Bereich Gender Budgeting ist das Wegbrechen von Strategien und sogar dem Wissen um diese Strategien sehr deutlich dokumentiert:

„The use of gender budgeting was much rarer in six Member States (DK, DE, IE, LV, LT, SI) in 2012 compared to 2005, being at its initial stage in 2005 and practically an unknown concept in 2012.“ (S. 63)

An diesen Bericht des EIGE schließt der Rat der Europäischen Union mit einem Beschluss an:

Council of the European Union: *Council conclusions on the effectiveness of institutional mechanisms for the advancement of women and gender equality*, Brussels, 9 and 10 December 2013.

[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/lisa/139978.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/lisa/139978.pdf)

Der Rat bemerkt,

„that the use of gender mainstreaming methods and tools is still rare and not properly institutionalised in many Member States.“ (§14, S. 3)

Er fordert die Mitgliedstaaten auf:

- „Continue to improve the effectiveness of gender equality policies by taking the dual approach of gender mainstreaming and specific actions, and to develop national strategies and action plans that should include strategic objectives, clear and measurable goals and specific targets and timeframes, resources for implementation, indicators for monitoring and evaluation and regular reporting on the results achieved.“ (§23, S. 5)
- „Establish and/or ensure the effective functioning of inter-ministerial coordination structures for gender mainstreaming that involve key actors such as women's organisations and non-governmental organisations promoting gender equality, the social partners, academics, regional and local governments where appropriate, and other gender equality stakeholders, in order to enhance networking and co-operation and to ensure synergies between different efforts made in pursuit of de facto equality between women and men.“ (§25, S. 5)

Wenn sogar der Rat der Europäischen Union – immerhin ein Gremium aus Regierungsmitgliedern! – diese Lücken deutlich wahrnimmt und diesbezügliche Forderungen aufstellt, sollten doch die kritischen Stimmen in Deutschland bestens daran anknüpfen können, oder?

### 3. Zusammenhang mit antifeministischen Polemiken?

Vermutlich haben bei unserer Defensivposition und unserem mutlosen Vergessen der eigenen Errungenschaften von vor wenigen Jahren auch die permanenten antifeministischen Angriffe der letzten Jahre eine Rolle gespielt. Sie haben Energie gebunden und die Debatten verschoben. Gleichstellungspolitische Akteur\_innen waren oft zu vollkommen unproduktiven Auseinandersetzungen genötigt – unproduktiv deshalb, weil sie nichts mit der realen gleichstellungspolitischen Lage zu tun hatten, sondern primär mit den projektiven Angstfantasien und „Bedrohungsszenarien“ (Julia Roßhart) der Antifeminist\_innen.

Eine sozialwissenschaftliche Analyse der Anti-Gender Mainstreaming-Artikel u.a. in FAZ und Spiegel 2006 und 2007:

Roßhart, Julia (2007): Bedrohungsszenario Gender – Gesellschaftliches Geschlechterwissen und Antifeminismus in der Medienberichterstattung zum Gender Mainstreaming, Magisterarbeit, Universität Potsdam.

<http://opus.kobv.de/ubp/volltexte/2008/1837>

Die von Roßhart 2007 befürchteten „diskursiven Verfestigungen“ (S. 92) sind meines Erachtens im großen und ganzen eingetreten, und zwar nicht nur in Deutschland: ich denke z.B. an Harald Eias „Gehirnwäsche“-Fernsehsendung in Norwegen oder die aktuellen „Schul-Boykotte“ wegen „Gender-Theorie“ in Frankreich.

Auch die reflexhafte Abgrenzung der „Männerpolitik“ von einer „frauendominierten Gleichstellungspolitik“ und ihre einseitige Betonung der individuellen Identitätsebene könnte man als Effekt oder defensive Reaktion auf die antifeministischen Angriffe verstehen. Jedenfalls haben sie dazu geführt, dass in der Männerpolitik überhaupt nicht an die bereits gemachten Erfahrungen mit Institutionalisierungsansätzen der Gleichstellungspolitik angeknüpft wird.

Eine genauere Analyse dieses Zusammenhangs führt an dieser Stelle jedoch zu weit.

Dazu bei Interesse einige konkretere Thesen in diesem Buchbeitrag:

Geppert, Jochen/Scheele, Sebastian (2013): Agenten des Wandels – Männer und Gender Mainstreaming, in: Jansen, Mechthild M./Röming, Angelika/ Rohde, Marianne (Hg.): *Männer Frauen Zukunft. Ein Genderhandbuch*, München: Olzog, S. 119-142.

(Das Buch gibt es übrigens gegen geringe Gebühr bei den Landeszentralen für politische Bildung in Hessen, Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz.)

Auch für die Männerpolitik gilt, dass ohne konsistente Strategien allenfalls punktuelle Erfolge errungen werden können. In einem Bericht zur Bundesforum Männer-Veranstaltung Ende Januar bringt Gerhard Hafner dies mit der Metapher der „Springprozession“ auf den Punkt: „zwei Schritte vor, einer zurück.“ (Gerhard Hafner: Bringt die GroKo männerpolitisch etwas voran?, in: der Freitag, 6.2.2014, S.11)

Für den gesamten Bereich der Geschlechterpolitik bin ich überzeugt: Wenn wir uns nicht um die institutionellen Mechanismen kümmern und uns ausschließlich thematisch organisieren, werden wir nicht aus der Defensive gegen Abschaffungen, Kürzungen, Ignoranz, Marginalisierung und Backlash herauskommen.

#### 4. CEDAW nutzen – die Institutionalisierungslücke skandalisieren

Bald steht die nächste CEDAW-Runde an, und die Verbände bereiten sich vor, einen alternativen NGO-Bericht („Schattenbericht“) zum offiziellen Bundesregierungsbericht zu schreiben.

Mehr Informationen zu CEDAW:

<http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/themen/frauenrechte/cedaw/cedaw-hintergrundinfo.html>

Sowie eine Sammlung von Dokumenten und Berichten der letzten CEDAW-Runden: <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/menschenrechtsinstrumente/vereinte-nationen/menschenrechtsabkommen/frauenrechtskonvention-cedaw.html>

Verbände organisieren sich häufig thematisch und/oder Gruppen-bezogen (also beispielsweise zu Equal Pay, gegen Gewalt gegen Frauen, gegen Menschenrechtsverletzungen an intersexuellen Menschen, für Väter und Vereinbarkeit). Diese Perspektive ist Lebenswelt-näher und daher auch mobilisierungsfähiger für Kampagnen und anknüpfungsfähiger für Medieninteresse. Die Perspektive auf institutionelle Mechanismen ist demgegenüber abstrakter, weniger greifbar, und gerät daher leicht aus dem Blick.

Mit diesen Überlegungen möchte ich jedoch selbstverständlich nicht Themen und institutionelle Mechanismen gegeneinander ausspielen. Vielmehr möchte ich darauf verweisen, dass gerade viele thematische Ziele besser (oder sogar: nur) erreicht werden können, wenn es einen strategischen Rahmen und eine entsprechende Institutionalisierung gibt. In diesem Sinne ist es dramatisch, wenn die Institutionalisierungslücke aus dem Blick gerät und zivilgesellschaftlich nicht mehr skandalisiert wird.

Hoffentlich gelingt es, das anstehende CEDAW-Verfahren auch zur Skandalisierung der diesbezüglichen Lücke zu nutzen.

Im letzten CEDAW-Bericht hatte die Bundesregierung noch behauptet:

"Die Arbeit der Bundesregierung ist durchgängig am Konzept einer Gleichstellungspolitik orientiert, die die Verwirklichung der Gleichberechtigung als prozessorientierte Querschnittsaufgabe betrachtet."

(Bundesregierung, 6. CEDAW-Bericht 2007,

[http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user\\_upload/PDF-](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Pakte_Konventionen/CEDAW/cedaw_state_report_germany_6_2007_de.pdf)

[Dateien/Pakte\\_Konventionen/CEDAW/cedaw\\_state\\_report\\_germany\\_6\\_2007\\_de.pdf](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Pakte_Konventionen/CEDAW/cedaw_state_report_germany_6_2007_de.pdf), S. 7)

Das stimmte zwar damals schon nicht mehr, aber immerhin war die Regierung derartig defensiv, dass sie noch versucht hat, den Schein zu wahren. Der CEDAW-Ausschuss der UN hatte sich damals – auch aufgrund der deutlichen diesbezüglichen Kritik im Alternativbericht – nicht davon täuschen lassen, und die Rückkehr zu einer umfassenden Strategie angemahnt.

(vgl. CEDAW-Ausschuss, Abschließende Bemerkungen Deutschland 2009,

[http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user\\_upload/PDF-](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Pakte_Konventionen/CEDAW/cedaw_state_report_germany_6_2007_cobs_2009_de.pdf)

[Dateien/Pakte\\_Konventionen/CEDAW/cedaw\\_state\\_report\\_germany\\_6\\_2007\\_cobs\\_2009\\_de.pdf](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Pakte_Konventionen/CEDAW/cedaw_state_report_germany_6_2007_cobs_2009_de.pdf), S. 6).

Die Lage ist in der Zwischenzeit noch wesentlich schlechter geworden, wie der EIGE-Bericht deutlich belegt. Der zivilgesellschaftliche Druck darf nicht nachlassen, sonst wäre der neue CEDAW-Alternativbericht eine vertane Chance. Die gleichstellungspolitische Lücke wird nicht kleiner, nur weil sie länger besteht, und weil wir uns alle fast daran gewöhnt haben.

Vielleicht als auch internationale Inspiration und Erinnerung daran, wie gleichstellungspolitische Strategien und dazugehörige Strukturen (seien es Gender Mainstreaming, Aktionspläne oder „Behörde für Gleichstellung“) noch vor wenigen Jahren auch bezogen auf die Bundesebene diskutiert wurden: Ein Bericht einer Tagung, die von Redner\_innen (u.a. Brigitte Triems, die aus dem letzten CEDAW-Prozess berichtete) und Tagungsaufbau genau auf diese Ebene der institutionellen Mechanismen abzielte.

GenderKompetenzZentrum: *Gleichstellungspolitik heute – Bilanz und Herausforderungen*. Zusammenfassung der Jubiläumstagung des GenderKompetenzZentrums am 29.10.2008  
[http://www.genderkompetenz.info/veranstaltungen\\_publications\\_and\\_news\\_archiv/fachtagungen/jubilaeum/GKompZ%20Zusammenfassung%2029102008%20seb.pdf](http://www.genderkompetenz.info/veranstaltungen_publications_and_news_archiv/fachtagungen/jubilaeum/GKompZ%20Zusammenfassung%2029102008%20seb.pdf) (PDF-Datei, 6 MB)

Das ist mittlerweile auch schon über 5 Jahre her, und rückblickend liest sich manches etwas bitter, wenn man weiß, was danach tatsächlich kam. Aber vielleicht ist es dennoch inspirierend, und ein Hinweis auf den handfesten Wissensbestand in diese Richtung, der damals bereits etabliert war, und um die Debatten und den Druck nicht abrechnen zu lassen.

*Sebastian Scheele, Februar 2014*

Diplom-Soziologe  
Doktorand am Zentrum für interdisziplinäre Frauen- und Geschlechterforschung, TU Berlin  
Ehemaliger Wissenschaftlicher Mitarbeiter am GenderKompetenzZentrum, HU Berlin

Kontakt: [sebastian.scheele@gmx.de](mailto:sebastian.scheele@gmx.de)