

# Genderpolitik – Der immer noch strittige Weg zur globalen Gleichstellung von Männern und Frauen

RUTH MÖLLER\*

## 1. Einleitung

Wenn Politik auf ein selbstbestimmtes, selbstverständlich partnerschaftliches Miteinander von Frauen und Männern in allen Lebensbereichen zielt, bedeutet Chancengleichheit der Geschlechter auch, Ungleichheit abzubauen und soziale Gerechtigkeit zu schaffen.

Frauen haben weltweit weiterhin eingeschränkten Zugang zu Kompetenzen und Qualifikation, zu Erwerbstätigkeit, zu ökonomischen Ressourcen wie Grund- und Kapitalbesitz sowie zu Entscheidungspositionen. Selbst vor dem Gesetz sind Frauen vielfach nicht gleichberechtigt. Gleichzeitig sind Frauen überproportional zum Beispiel von Finanzkrisen und den folgenden gesellschaftlichen Krisen betroffen.

Über die entwicklungspolitische Diskussion fand nun die Politikstrategie des ‚gender mainstreaming‘ als verpflichtende Querschnittsaufgabe in internationale Vereinbarungen Eingang.<sup>1</sup> Und jetzt soll sich sogar die kommunale Ebene mit gender mainstreaming und gender budgets auseinandersetzen, basierend auf den Ergebnissen der Weltfrauenkonferenz in Peking und den daraus gefolgerten Festlegungen in der Europäischen Union.

## 2. Politik und Gender

Die Begriffe ‚gender‘ und ‚gender mainstreaming‘<sup>2</sup> werfen viele Fragen und Widersprüche auf bezüglich der Notwendigkeit, geschlechtsspezifische Auswirkungen der Globalisierung zu untersuchen und entsprechende Handlungsvorschläge zu unterbreiten – angefangen mit der Suche nach einem deutschen Begriff. Deshalb hat die Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages zur „Globalisierung der Weltwirtschaft“ in ihrem Bericht vom Juni 2002<sup>3</sup> die Problematik der Geschlechtergerechtig-

---

\* Ruth Möller, Referentin für Weltwirtschaft und Globalisierung, SPD-Bundestagsfraktion, Platz der Republik 1, D-11011 Berlin-Bundeshaus, Tel: +49(0)30/227-54814, Fax: +49(0)30/227-56827, EMail: moeller@spdfraktion.de

<sup>1</sup> 4. Weltfrauenkonferenz der Vereinten Nationen in Peking ((1995)

<sup>2</sup> ‚Gender mainstreaming‘ bezeichnet eine Querschnittsstrategie mit dem Ziel, die Geschlechterperspektive auf Basis von Effektivitäts- und Effizienzargumenten in alle Politikfelder zu integrieren, um eine gleiche Teilhabe beider Geschlechter an politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Prozessen zu erreichen.

<sup>3</sup> Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft“ Abschlussbericht. Deutscher Bundestag. (Drucksache 14/9200 vom 12.06.2002). Internet: [www.bundestag.de/globalisierung](http://www.bundestag.de/globalisierung)

keit in allen Kapiteln berücksichtigt und sich damit in einem eigenen Kapitel eingehend befasst. Hierauf wird in diesem Beitrag besonders eingegangen.

Auf der Basis von international hochrangig besetzten Anhörungen und von Gutachten sind von der Enquete-Kommission Handlungsempfehlungen zu den geschlechtsspezifischen Fragen der Globalisierung erarbeitet worden. Und genau um diese Handlungsempfehlungen und die hinführenden Textabschnitte wurden die intensivsten, kontroversesten und ‚wortgenauesten‘ Diskussionen geführt. Ob es um die Einführung von gender budgets, die Unterstützung von Mikrofinanzinstitutionen, die Beteiligung betroffener Frauen bei Weltbankprojekten, die Förderung von Klein(st)unternehmen, den informellen Sektor und Gewalt gegen Frauen oder die Darlegung feministischer Ökonomieansätze und genderspezifische Statistik ging: immer stand die Frage „notwendig“ oder „nicht zum Thema gehörend“ im Raum. Nur ein Thema des Abschlussberichts war ähnlich kontrovers – Geldwäsche und transnationale organisierte Kriminalität (wo Frauenhandel das expandierendste Geschäft ist).

Es gibt viele politische Beschlüsse zur Gleichstellung, von den Vereinten Nationen bis zu der kommunalen Ebene. Doch dass in der Arbeit und im Bericht der Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft“ gender und Frauenbelange berücksichtigt worden sind, musste erst einmal klargestellt und durchgesetzt werden – nicht nur im Einsetzungsbeschluss<sup>4</sup> Die Minderheitenvoten zum Bericht zeigen, dass bis zum Schluß die Notwendigkeit einer genderorientierten Politik zwar mehrheitlich vertreten wurde, aber nicht einheitlich. Die Zusammensetzung der Kommission mag dem Vorschub geleistet haben: von 13 Abgeordneten des Deutschen Bundestages waren sechs weiblich, wobei die stärkste Fraktion paritätisch, die zweitstärkste rein männlich besetzt war. Bei 13 Sachverständigen gab es ein, später zwei weibliche Mitglieder, berufen durch die stärkste Fraktion. Allerdings waren, neben dem männlich besetzten Vorsitz, von fünf Obleuten vier Frauen Sprecherinnen ihrer Fraktionen, also in diesem Entscheidungsgremium nicht nur mit parlamentarischer, sondern auch mit weiblicher Mehrheit ausgestattet.

### 3. Datenlage zur Geschlechtergerechtigkeit

Um die Wirkung von Maßnahmen zur Gleichstellung zu prüfen, bedarf es kontinuierlicher und umfangreicher Erfassung von vergleichbaren Daten. In der Analyse der Entwicklung des Welthandels ist festzustellen, dass wichtige Daten zur Beurteilung von Globalisierungsfakten und –trends, vor allem jene, die gesellschaftliche Bedeutsamkeit nach personenbezogenen, konsumorientierten, wissensbezogenen und produktionsbezogenen Bereichen definieren, entweder fehlten oder international unzureichend vergleichbar waren.

Die Vereinten Nationen ziehen Geschlechterindizes zur Messung der geschlechtsbezogenen Entwicklung heran, die von den allgemeinen Entwicklungsindizes abgeleitet sind, welche neben der Einkommensentwicklung auch Gesundheit und Bildung erfas-

---

<sup>4</sup> Deutscher Bundestag. Drucksache 14/2350 vom 14.12.1999

sen<sup>5</sup>: Gender Development Index (GDI) und Gender Empowerment Measure (GEM).<sup>6</sup>

Es wird inzwischen in der wissenschaftlichen Diskussion als erforderlich angesehen, vergleichbare genderspezifische Indikatoren und Statistiken auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene zu erstellen, um Benachteiligungen von Frauen oder Männern aufzuzeigen und zu beseitigen. Dies stützt die Enquete-Kommission, die einstimmig eine nationale und internationale Politik-Initiative zur Verbesserung der statistischen Grundlagen empfiehlt<sup>7</sup>.

#### **4. Globalisierung beeinflusst die Position von Frauen und Männern**

Selbst die nicht zufriedenstellende Datenlage zeigt auf, dass Frauen in keiner Gesellschaft die gleichen Chancen wie Männer haben. Seit der Weltfrauenkonferenz in Peking 1995 stagniert die Gleichstellung und ist sogar rückläufig – trotz Selbstverpflichtung der Staatengemeinschaft zur Verbesserung der Lebenssituation von Frauen.<sup>8</sup>

Entsprechend dem UNIFEM Report, Progress of the World's Women 2000 (Juni 2000) hat Globalisierung weltweit durchaus verschiedene, oft gegenläufige Auswirkungen auf Frauen und Männer. Einerseits eröffnen sich neue Chancen für Frauen mit einer guten Ausbildung besonders im Wissensbereich und in den neuen Dienstleistungen. Andererseits tragen Frauen weltweit die Hauptlast ökonomischer Wandlungsprozesse, wie Arbeitslosigkeit, ungesicherte Arbeitsverhältnisse und die Folgen des Abbaus staatlicher Transferleistungen.

Gerade die häufigeren Finanzkrisen haben negative soziale, politische und ökonomische Folgen: Die Armut ist in den von Krisen betroffenen Ländern gestiegen, auch wenn nicht alle Armen von den Krisen in gleicher Weise betroffen sind. Über 70 Prozent der Armen sind Frauen und ihre absolute Zahl steigt deutlich schneller als die der armen Männer. Die Feminisierung der Armut hat zu einer „Feminisierung der Migration“ (Deutsche Bischofskonferenz) geführt. Die Entwicklung ist infolge der hohen Verluste im Verlauf der Krisen (10 – 20 % des Bruttoinlandsprodukts) zum Teil mehr als ein Jahrzehnt zurück geworfen und der Zugang zu den Kapitalmärkten zeitweise gravierend erschwert worden. In manchen Fällen ist die politische Stabilität gefährdet.

---

<sup>5</sup> Das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) führte 1990 den allgemeinen Index menschlicher Entwicklung (Human Development Index HDI) ein.

<sup>6</sup> Die Werte der Messung des HDI werden geschlechtsspezifisch beim GDI differenziert. Dabei ist der GDI um so niedriger, je größer die Unterschiede zwischen den Geschlechtern sind. Für den GEM werden die Aspekte der Geschlechterverhältnisse in Wirtschaft und Politik erfasst, wobei als Kennzahl der Anteil von Frauen in der Legislative, in Führungsebenen der Wirtschaft, als Facharbeiterinnen und ihr Anteil am nationalen Privateinkommen herangezogen wird.

<sup>7</sup> Abschlussbericht BT-Drs. 14/9200. Kapitel 3.1.6 und Empfehlung 3-4, 4-18, 6-1. Vgl. hierzu auch HWWA (2001). Globalisierung – Ausgewählte Indikatoren (Materialzusammenstellung im Auftrag der Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft“). Berlin: Deutscher Bundestag (AU-Stud-14/18). Vgl. auch Aus Politik und Zeitgeschichte (B 33-34/2002). Bundeszentrale für politische Bildung. Bonn

<sup>8</sup> UNDP. Bericht über menschliche Entwicklung 2001. Vgl. auch Globale Trends 2002. Fakten, Analysen, Prognosen (Stiftung Entwicklung und Frieden). Frankfurt am Main: Fischer

Es droht auch die Gefahr des Zusammenbruchs von Staatswesen und der „Privatisierung“ der Gewalt.

#### 4.1 Finanzmärkte und Entwicklung

Als Beitrag zu Transparenz und Stabilität sind ‚Gender-Budgets‘ auf allen Ebenen einzurichten, lautet eine Empfehlung der Enquete-Kommission. Beispiele selbst in Entwicklungsländern wie Südafrika zeigen, dass hier ein Instrument für die Berücksichtigung der Belange von Frauen und Männern gegeben wird. So können auch jene volkswirtschaftlich relevanten Leistungen in Staatshaushalten sichtbar werden, die noch zumeist Frauen in der Familienarbeit und im unbezahlten Ehrenamt leisten.<sup>9</sup>

Bis 2015 soll international die Armut in der Welt halbiert werden.<sup>10</sup> Die Empfehlungen der Enquete-Kommission beziehen sich daher auf Entwicklungsfinanzierung wie auf Faktoren, die nachhaltig die wirtschaftliche, soziale und rechtliche Entwicklung beeinflussen. Von diesen Maßnahmen werden Frauen dann profitieren können, wenn damit mehr Mittel zur Verfügung gestellt werden für Bildung, Gesundheit, Familienplanung, für den Aufbau sozialer Sicherung und die Sicherung der Ernährung, für die Förderung von Kleinstunternehmen und Mikrofinanzierung sowie für den Aufbau von Rechtssystemen, die die rechtliche Stellung der Frauen in Entwicklungsländern verbessern.

#### 4.2 Arbeitsmarkt und Globale Wissensgesellschaft

Deutschland hat verglichen mit anderen entwickelten Staaten eine niedrige Frauenerwerbsquote. Die Steigerung der Frauenerwerbstätigkeit ist nicht nur unter dem Gesichtspunkt der Gleichstellung der Geschlechter, sondern auch im Zusammenhang mit der Leistungsfähigkeit Deutschlands im internationalen Vergleich und aus demografischen Gründen von Bedeutung.<sup>11</sup> Hier ist also gendersensible Politik gefordert, damit nicht Benachteiligungen verfestigt oder neue geschaffen werden, so im Niedriglohnsektor.<sup>12</sup>

Die Veränderungen des Dienstleistungssektors betreffen vor allem Frauen, sowohl in der Tendenz zu Rationalisierung und höherer Qualifikationsanforderung, als auch in der noch immer verbreiteten Geringschätzung personengebundener Dienstleistungen. Deshalb ist es wichtig, die laufenden Verhandlungen über das Allgemeine Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS)<sup>13</sup> im Rahmen der Welthan-

---

<sup>9</sup> Vgl. auch Aus Politik und Zeitgeschichte (B 33-34/2002). Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn

<sup>10</sup> UN-Konferenz Financing for Development in Monterrey (2002)

<sup>11</sup> Abschlussbericht BT-Drs. 14/9200. Empfehlung 4-4

<sup>12</sup> Vgl. auch Zur Chancengleichheit von Frauen und Männern im Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit (2002). Bericht für die Benchmarking-Gruppe. (edition der Hans-Böckler-Stiftung 80) Düsseldorf

<sup>13</sup> General Agreement on Trade in Services (GATS). Vgl. auch Abschlussbericht BT-Drs. 14/9200. Kapitel 3.3.3 und Empfehlungen 3-11 bis 3-13, 4-15 bis 4-17

delsorganisation (WTO) kritisch zu begleiten und Bildung und Kultur als öffentliches Gut zu werten.

### 4.3 Frauenbildung und Wirtschaftswachstum

Wirtschaftliches Wachstum hat Auswirkungen auf die Verhältnisse der Geschlechter und das Maß der Gleichberechtigung von Frauen, wie umgekehrt die Gleichberechtigung von Frauen und Männern positiv auf Wachstumsprozesse wirkt.<sup>14</sup> Der wirtschaftliche Nutzen von Investitionen in die Frauenbildung ist besonders ausgeprägt, da in der Regel Frauen im Vergleich zu Männern einen deutlich größeren Teil ihrer zusätzlichen Einkommensgewinne in die Gesundheit und Ausbildung ihrer Kinder investieren. Auch geht mit steigendem Bildungsgrad von Frauen die Ausbreitung von HIV/Aids und die Zahl der Geburten signifikant zurück. Gerade hier im Bereich Gesundheit und Familienplanung ist die Bedeutung von Bildung für Frauen und Mädchen greifbar und nachgewiesen. Frauenbildung leistet einen entscheidenden Beitrag zur stabilen Bevölkerungsentwicklung.

### 4.4 Informeller Sektor, Sonderwirtschaftszonen und Gefährdung

In Entwicklungsländern arbeiten in der Landwirtschaft und im informellen Sektor überwiegend Frauen. Zunehmend sehen sich Frauen gezwungen, gering bezahlte Arbeiten außerhalb ihrer Heimat zu übernehmen.

Der informelle Sektor mit sozial nicht abgesicherten Tätigkeiten ist stark angewachsen. Kinderarbeit bleibt ein zentrales Problem. Sie umfasst schwere und gefährliche Arbeiten, Zwangsarbeit, Schuldknechtschaft und Prostitution. Selbst die Sklaverei ist keineswegs überwunden. Diese schlimmen Formen der Kinderarbeit müssen vorrangig bekämpft werden - lokal, national und global, auch im Regelwerk der WTO. Ein weiteres ernstes Problem ist der fehlende, außer Kraft gesetzte Arbeitnehmerschutz in Sonderwirtschaftszonen und freien Exportzonen, welche im letzten Jahrzehnt deutlich zugenommen haben. Hier arbeiten zu 70 Prozent Frauen. Ein sozialer Schutz für Beschäftigte ist dringend notwendig, vor allem Kranken- und Alterssicherung sowie Bildung und Kinderbetreuung – politische Verantwortung für international operierende Unternehmen und Regierungen wie Parlamente in deren Herkunftsländern.<sup>15</sup>

Durch veränderte Sozialarrangements wächst die frauenspezifische Gefährdung. Weltweit etwa vier Millionen Frauen und Kinder bilden eine neue globale „Dienstleistungsklasse“. Allein in Asien arbeiten geschätzt eine Million Kinder in der Prostitution; eine minderjährige ‚Jungfrau‘ bringt einen Verkaufsgewinn von 10.000 US-Dollar. Kriminelle Gruppen ‚erwirtschaften‘ einen Jahresgewinn von zehn Milliarden US-Dollar. Menschenschmuggel<sup>16</sup> steht dabei primär mit dem Sexmarkt, dem Arbeitsmarkt und der illegalen Migration in Zusammenhang.

---

<sup>14</sup> ibid. Insbes. Kapitel 4, 5, 6, 9

<sup>15</sup> Vgl. auch OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen 2000

<sup>16</sup> Dies ist gemäß den Vereinten Nationen das „am schnellsten wachsende kriminelle Geschäft der Welt“.

## 5. Gender und Global Governance

Globalisierung ist durch politische Entscheidungen gestaltet. Daher ist es Aufgabe der Politik, Globalisierung nun auch sozial, ökologisch und fair zu gestalten. So können aus der Arbeit der Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft“ sechs Imperative für Politik, Wirtschaft und Gesellschaft hergeleitet werden: Stabilisiere das Weltklima; Stabilisiere die Weltbevölkerung; Bekämpfe die Armut; Stabilisiere die Weltfinanzmärkte; Schaffe eine gerechte und soziale multilaterale Welthandelsordnung; Schaffe Gerechtigkeit unter den Geschlechtern!

Dazu empfiehlt die Enquete-Kommission die Unterstützung des Politikansatzes „Gender Mainstreaming“ („Gleichstellungs-Normalität“) auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene; die Priorität für Bildung und Ausbildung von Frauen und Mädchen bei internationalen Programmen zur Armutsreduzierung; die Erweiterung der strafrechtlichen Definition von Menschenhandel, und nicht zuletzt geschlechtsspezifische Folgenabschätzungen von internationalen und regionalen Handelsabkommen und Berücksichtigung von deren Ergebnissen.<sup>17</sup>

### Literaturverzeichnis

- Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten“* (2002). Abschlussbericht vom 12.06.2002. Drucksache 14/9200. Berlin: Deutscher Bundestag. Internet: <http://www.bundestag.de/globalisierung>
- HWWA* (2001). Globalisierung – Ausgewählte Indikatoren (Materialzusammenstellung im Auftrag der Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft“). Berlin: Deutscher Bundestag (AU-Stud-14/18).
- OECD* (2001): Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen – Neufassung 2000 (Dokumentation des BMWi, Januar 2001). Berlin: BMWi.
- Hauchler, Ingomar/ Messner, Dirk/ Nuscheler, Franz* (Hrsg.) (2001). Globale Trends 2002. Fakten, Analysen, Prognosen (Stiftung Entwicklung und Frieden). Frankfurt am Main: Fischer.
- Pfarr, Heide/ Vogelheim, Elisabeth* (Hrsg.) (2002). Zur Chancengleichheit von Frauen und Männern im Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit. Bericht für die Benchmarking-Gruppe. (edition der Hans-Böckler-Stiftung 80) Düsseldorf.
- Aus Politik und Zeitgeschichte* (B 33-34/2002). Geschlechtergerechtigkeit / Gender. (Bundeszentrale für politische Bildung). Bonn

---

<sup>17</sup> Abschlussbericht BT-Drs. 14/9200. Kapitel 10 und Empfehlung 10-9.