

Gender Mainstreaming als Prinzip der Personalpolitik und Frauenförderung in den obersten Bundesbehörden

Eva Maria
Welskop-Deffaa



Eva Maria Welskop-Deffaa
Bundesministerium
für Familie, Senioren,
Frauen und Jugend,
Leiterin Abteilung 4 –
Gleichstellung, Berlin

Meine sehr verehrten Damen, ich freue mich sehr, heute hier in Erfurt sein zu können. Herzlichen Dank für die Einladung!

Die Vorträge und Diskussionen des heutigen Vormittags waren für mich spannend und anregend. Sie waren eine Bestätigung dafür, dass ein enger Austausch zwischen Wissenschaft und Politik bzw. zwischen Theorie und Praxis gerade beim Thema Gleichstellung von ungeheurem Nutzen sein kann. Ich hoffe, dass auch meine nachfolgenden Worte zum Thema „Gender Mainstreaming in der Praxis aus der Perspektive der Bundesregierung“ dazu beitragen werden, diesen Austausch zu einem Gewinn für „beide Seiten“ und am Ende zu einem Gewinn für die zukünftigen Erfolge der Gleichstellung zu machen. Mit der Erweiterung der klassischen Frauenpolitik um den Ansatz des Gender Mainstreaming seit nunmehr gut zehn Jahren ergaben sich zwei besondere Herausforderungen:

1. Gender Mainstreaming forderte, die Gleichstellung von Frauen und Männern als Querschnittsaufgabe zu verstehen (die in das alltägliche Denken und Handeln innerhalb von Organisationen integriert werden muss).
2. Das Konzept zielt darauf ab, dass eine moderne Gleichstellungspolitik beide Geschlechter in den Blick nehmen muss.

Es ist als Erfolg vieler Jahrzehnte engagierter Frauenpolitik anzusehen, dass sich in der Gleichstellungspolitik heute nicht mehr ausschließlich die Frage stellt, wie Benachteiligungen von Frauen ausgeglichen werden können, sondern dass politisches Handeln die Auswirkungen auf Frauen und Männer, Mädchen und Jungen explizit bedenkt und in dieser Weise bewusst gestaltet wird.

Begriff und Konzept des Gender Mainstreaming sahen sich in den letzten Monaten immer wieder heftiger, teils unsachlicher oder auch schlichtweg hysterischer Kritik ausgesetzt. Die Kritikerinnen und Kritiker – ob sie nun von „politischer Geschlechtsumwandlung“ (z. B. Volker Zastrow, FAZ, 20. Juni 2006) oder „totalitärem Kommunismus in Sachen Geschlechterbeziehung“ (Bettina Röhl, Cicero, März 2005) sprachen – sparten nicht an Polemik. Ganz frisch ist die Polemik im Handelsblatt (vom 19. September 2007), in dem ein Essay zitiert wird, in dem Gender Mainstreaming als „totalitäre Steigerung der Frauenpolitik“ bezeichnet wird.

Eine Möglichkeit, mit solcher Kritik umzugehen, ist, sie als unvermeidliche Querschüsse Ewiggestriger zu registrieren und darüber hinaus zu ignorieren. Eine andere Möglichkeit ist der Versuch, die eigene Empörung zurückzustellen und nach den tiefer liegenden Gründen für die Polemik zu suchen. Mit der heutigen Tagung des djb entscheiden Sie sich für eine offensive Auseinandersetzung, die Einladung habe ich daher gerne angenommen.

Ein häufig geäußelter Vorwurf gegenüber den politischen Verfechterinnen des Gender Mainstreaming ist die mangelnde Transparenz des Konzepts selbst, seiner Ziele und seiner bisherigen Implementierung. So schreibt die bereits zitierte Journalistin Bettina Röhl: „Gender Mainstreaming, kurz GM, heißt das Zauberwort der jüngsten Stufe des Feminismus – von dem bis heute kein Mensch weiß, was das genau ist.“

Dieser Befund, so verkürzt er auch formuliert sein mag, offenbart aus meiner Sicht ein grundlegendes Problem. Eine gewisse „Mystifizierung“ des Begriffs droht zur „Falle“ auch für die dahinter stehende Idee zu werden und letztlich denen in die Hände zu spielen, die meinen, die Defizite bei der Gleichstellung von Frauen und Männern würden sich mit der Zeit schlicht von selbst erledigen oder energischer noch: die „natürliche Ungleichheit der Geschlechter“ solle von Seiten der Politik nicht durch „verkrampfte Gleichstellungsbemühungen“ angegriffen werden. Um Gender Mainstreaming wirksam im Alltagshandeln von Politik und Verwaltung zu verankern – aber auch, um die Akzeptanz einer aktiven Gleichstellungspolitik insgesamt zu erhöhen –, müssen wir uns diesem Problem offensiv und selbstbewusst stellen.

Ein erster Schritt, die Kommunikation so zu verändern, dass Vorbehalte reduziert und die Akzeptanz des Gender Mainstreamingkonzepts gesteigert werden können, ist die Übertragung des englischen Begriffs ins Deutsche. Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend spricht seit einiger Zeit an Stelle von Gender

Mainstreaming von der „Querschnittsaufgabe Gleichstellung von Frauen und Männern“ – eine entsprechende Änderung der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) wird derzeit auf Initiative des Auswärtigen Amts zwischen den Ressorts abgestimmt.

Kein Zufall, dass hier das Auswärtige Amt initiativ wurde, denn in dieser Frage können wir – wie so oft – von einem Blick über den deutschen Tellerrand hin zu unseren europäischen Nachbarn profitieren. Ganz selbstverständlich wird der Begriff Gender Mainstreaming zum Beispiel in Dänemark und Frankreich mit „Integration von Geschlechteraspekten“ bzw. „Geschlechterdimension“ übersetzt, in den Niederlanden ist von der „Integration der Gender-Dimension“ bzw. „von Emanzipationsaspekten in die Politik“ die Rede und in Schweden wird von der „Integration der Gleichstellungsperspektive“ gesprochen.

Vielleicht ist es mehr als ein Zufall, dass gerade in den Ländern, die eine besonders erfolgreiche Gleichstellungspolitik machen, der Begriff Gender Mainstreaming durch weniger erklärungsbedürftige nationalsprachliche Wendungen eingeführt bzw. ergänzt wurde. Eines ist jedoch sicher: Wer will, dass Gleichstellung erfolgreich als echte Querschnittsaufgabe verankert und vorangetrieben wird, der (bzw. die) muss dafür Sorge tragen, dass die dafür Verantwortlichen auch tatsächlich erreicht werden. Wenn festgefahrene Begrifflichkeiten sich dabei als ein Hindernis erweisen, bringt es nichts, vehement daran festzuhalten.

Nach meinen bisherigen Ausführungen wird es Sie nicht überraschen, wenn ich hier konstatiere, dass meine Bilanz der bisherigen Implementierung der Querschnittsaufgabe Gleichstellung in der Bundesverwaltung nicht rundum positiv ausfällt: Trotz unbestreitbarer Fortschritte – (!!) und die sollten wir nicht verkennen – ist die Beachtung von Gleichstellungsaspekten keinesfalls durchgängig im Alltagshandeln von Politik und Verwaltung angekommen.

Im Anschluss an die erste Implementierungsphase stellt sich uns daher nun die Frage, wie die einzelnen Ressorts dafür gewonnen werden können, ihre Verantwortung für die Umsetzung der Querschnittsaufgabe Gleichstellung selbstständig und selbstverständlich wahrzunehmen und welche Rolle dem Gleichstellungsressort dabei zukommt. Was es in jedem Fall zu vermeiden gilt, ist eine Situation der „organisierten Verantwortungslosigkeit“, in der jeder irgendwie, aber niemand so ganz für die Verfolgung der Gleichstellungsziele verantwortlich ist – mit dem Ergebnis, dass dieses Thema mit keinem Gesicht verbunden wird und keine (Ziel-)Steuerung erfolgt.

Bei dieser Neuausrichtung, bei dieser Nachhaltigkeitsuche ist es spannend, die Erfolge der Gleichstellungspolitik der letzten Zeit in einem Bereich zu bilanzieren, der im Rahmen dieser Tagung im Fokus steht – in Bezug auf die Erreichung des Ziels gleichberechtigter Teilhabe am Erwerbsleben. Mich haben Sie gebeten, Ihnen dazu einen kurzen Einblick in die Frauenförderung im öffentlichen Dienst zu gewähren:

Welche Erfolge oder Misserfolge haben wir in diesem konkreten Handlungsfeld – der Personalpolitik der Bundesministerien unter dem Vorzeichen des Gender Mainstreaming erreicht?

Den Rahmen für die Umsetzung dieses Ziels bietet seit dem Jahr 2001 das Bundesgleichstellungsgesetz (BGleG). Es knüpfte an das Frauenförderungsgesetz an, das seit 1994 die Personalpolitik der obersten Bundesbehörden zur aktiven Frauenförderung verpflichtete.

Nach § 2 S. 2 des Bundesgleichstellungsgesetzes ist nun die Gleichstellungsverpflichtung als durchgängiges Leitprinzip in allen Aufgabenbereichen der Dienststelle zu berücksichtigen.

Das Bundesgleichstellungsgesetz verfolgt damit das Ziel, die Gleichberechtigung von Frauen und Männern im Bereich des Bundes auch tatsächlich durchzusetzen, nachdem die Berichte zum Frauenförderungsgesetz Fortschritte etwa in Bezug auf die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen an Führungspositionen keineswegs im Sauseschritt hatten präsentieren können.

Die Weiterentwicklung des Gesetzes vom Frauenförderung zum Bundesgleichstellungsgesetz und die Neuformulierung der Ziele in § 1 Bundesgleichstellungsgesetz lassen den Einfluss der Gender Mainstreaming-Debatten auf das Gesetz deutlich erkennen. Die alten Begriffe „Frauenförderung“, „Frauenförderplan“ und „Frauenbeauftragte“ wurden ersetzt durch „Gleichstellungsförderung“ und „Gleichstellungsbeauftragte“, weil sie (die alten Begriffe) – so die Argumentation – perpetuieren, dass Frauen aufgrund mangelnder Qualifikation oder sonstiger Defizite gefördert werden müssten.

§ 1 Abs. 1 Satz 1-2 BGleG stellt auch klar, dass es sich bei der Förderung der Gleichstellung um ein Gebot der Gerechtigkeit handelt. Gemäß Satz 1 zielt das Gesetz explizit auf Beseitigung bestehender und Verhinderung künftiger Diskriminierungen. Nach Satz 2 werden Frauen „gefördert“, um Benachteiligungen abzubauen. Die Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu erleichtern ist weiteres ausdrückliches Ziel des Bundesgleichstellungsgesetzes wie des Frauenförderungsgesetzes.

Die Weiterentwicklung des FFG zum BGleG spiegelte sich am deutlichsten im zweiten Abschnitt: § 8 führt in der Bundesverwaltung eine einzelfallbezogene Quotenregelung ein. Danach haben Frauen in Bereichen, in denen sie unterrepräsentiert sind, bei gleicher Qualifikation und in Abwesenheit überwiegender Härtegründe zugunsten männlicher Mitbewerber einen Anspruch auf Einstellung oder Beförderung. Auch werden mittelbar diskriminierende Auswahlkriterien wie z. B. Dienstalter, Lebensalter und Einkommen des Ehegatten oder Lebenspartners ausgeschlossen.

Ein weiteres Anliegen des BGleG war die Stärkung der Gleichstellungsbeauftragten.

Klargestellt wird im Rahmen der Neuregelung des § 16 Abs. 1 BGleG, dass ausschließlich eine Frau und nicht ein männlicher Bewerber für das Amt der Gleichstellungsbeauf-

tragten in Betracht kommt. Hier ist der Gesetzeswortlaut nunmehr mit der Bestimmung „aus dem Kreis der weiblichen Beschäftigten“ eindeutig (vorher: „aus dem Kreis der Beschäftigten“ § 15 FFG). Laut Gesetzesbegründung können die besonderen Belange der weiblichen Beschäftigten mit hoher Wahrscheinlichkeit besser von einer Vertreterin des eigenen Geschlechts wahrgenommen werden.

Der Bezug des BGleiG zum Gender Mainstreaming-Konzept wird in § 2 ausdrücklich hergestellt.

Die Verpflichtung zur Gleichstellungsförderung in der Personalpolitik wird eingebettet in die allgemeine Verpflichtung zur Berücksichtigung der Gleichstellungsaspekte in Politik und Verwaltung. § 2 BGleiG lautet:

„Alle Beschäftigten, insbesondere auch solche mit Vorgesetzten- und Leitungsaufgaben, sind verpflichtet, die Gleichstellung von Frauen und Männern zu fördern. Diese Verpflichtung ist als durchgängiges Leitprinzip in allen Aufgabenbereichen der Dienststelle sowie auch bei der Zusammenarbeit von Dienststellen zu berücksichtigen.“

Die Gesetzesbegründung ist dazu sehr ausführlich.

Noch ist es zu früh für eine abschließende Beurteilung. Ich gestehe aber, dass ich Widerstände gegen die Philosophie der Gleichstellungspolitik als Querschnittsaufgabe in den obersten Bundesbehörden auch aus der an dieser Stelle (im BGleiG) vorgenommenen expliziten Verknüpfung ableite. Einer Verknüpfung, die in sich logisch ist, denn wenn Gender Mainstreaming eine Berücksichtigung der Gleichstellungsaspekte in allen Politikfeldern meint, dann natürlich auch im Politikfeld der Personalförderung, des Personalmanagements im öffentlichen Dienst.

Aber die Psychologie ist eine andere. Genau jene (Männer), die sich womöglich seit 1995 an den Gedanken gewöhnt hatten, dass Gleichstellungsziele auch mit den Instrumenten der Arbeitsmarkt-, Sozial-, Bildungs- oder Innenpolitik zu erreichen sind, so dass es zu den Aufgaben der Arbeitsmarkt-, Sozial-, Bildungs- und Innenpolitik zählt, auf die besonderen Belange von Frauen und Männern integrativ zu achten, genau diese Beamten mussten nun Gender Mainstreaming unter den realen Bedingungen der öffentlichen Verwaltung als Teil einer „Karrierebehinderungsstrategie“ erkennen. Denn wo – und das war und ist ja weiter Realität – überwiegend Männer Referatsleiter, Unterabteilungsleiter und Abteilungsleiter sind, da wird eine (mit Gender Mainstreaming begründete) einzelfallbezogene Frauenquote zur Bedrohung der männlichen Karriereaussichten.

Das ist die Wahrheit, die sich rasch erschloss. Und diese rasche Einsicht verknüpft sich seit 2001 mit dem Begriff des Gender Mainstreaming. Der Akzeptanz des Gender Mainstreaming hat das Bundesgleichstellungsgesetz – so meine vorläufige persönliche Einschätzung – in dieser Weise nicht genützt.

Wie sieht es nun mit den Erfolgen des Bundesgleichstellungsgesetzes in Bezug auf seine Ziele im engeren Sinne aus? Ist der Anteil der Frauen an den Führungspositionen gestiegen? Ist die Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Frauen und Männer leichter geworden?

Der Anfang des Jahres von uns vorgelegte erste Erfahrungsbericht zum Bundesgleichstellungsgesetz hat darauf auch – durchaus ernüchternde – Antworten gegeben.

Der Anteil der Männer an den Teilzeitbeschäftigten betrug 2005 nach dem 1. Erfahrungsbericht zum BGleiG (Berichtszeitraum Juli 2001-Juni 2005) lediglich 9 Prozent. Von allen männlichen Beschäftigten waren nur 2,6 Prozent in Teilzeit beschäftigt, während bei Frauen die entsprechende Quote 30,2 Prozent betrug. 2005 liegen die Anteile in der Wirtschaft insgesamt höher, nämlich bei 7,4 Prozent der männlichen Beschäftigten in Teilzeit!

Trotz gesetzlicher Regelungen im Bundesgleichstellungsgesetz zur Erhöhung der Repräsentanz von Frauen (z. B. einzelfallbezogene Quotenregelung) besteht unvermindert Handlungsbedarf, vor allem weiter auch bei Frauen in Führungspositionen des öffentlichen Dienstes.

Zwar ist der Anteil der Frauen an den Beschäftigten im Bundesdienst mit 45,8 Prozent Mitte 2001 und 47,6 Prozent Mitte 2005 relativ hoch. In den obersten Bundesbehörden steigerte sich der Prozentsatz im Berichtszeitraum des Erfahrungsberichts von 43,2 auf 45,3 Prozent.

Jedoch besetzen immer noch hauptsächlich Männer Führungspositionen. Bei leitenden Funktionen ergibt sich für den Berichtszeitraum des Erfahrungsberichts eine Steigerung bei den Abteilungsleitungen von 9 auf 11,2 Prozent. Unter der jetzigen Regierung sind die Zahlen etwas besser geworden: 2006 lag der Anteil bei den Frauen in Abteilungsleitungspositionen bereits bei knapp 15 Prozent, erstmals in der Geschichte waren in den Ressorts BMI und AA Abteilungsleitungen mit Frauen besetzt. Im BMBF werden jetzt drei von acht Abteilungen von Frauen geleitet (im BMFSFJ zwei von fünf). Insgesamt betrug der Anteil von Frauen in Führungspositionen zum 30. Juni 2006 20,1 Prozent. Gegenüber dem 30. Juni 2004, dem Stichtag des 1. Erfahrungsberichts zum BGleiG, wo dieser Anteil 18,8 Prozent betrug, ist damit eine Steigerung um 2,3 Prozentpunkte zu verzeichnen.

Diese Zahlen können natürlich nicht zufriedenstellen. Sie liegen nahe bei dem, was die 2. Bilanz der freiwilligen Vereinbarung mit der Privatwirtschaft, die wir im Frühjahr 2006 vorgelegt haben, zeigt. Dort gehen wir von einer Steigerung der Frauen in Führungspositionen von 21 Prozent im Jahr 2000 auf 23 Prozent im Jahr 2004 aus. In Spitzenpositionen ist es hier wie dort dünn – es gibt in der Bundesregierung keine beamtete Staatssekretärin, auch wenn wir mit Bundeskanzlerin und mehreren Ministerinnen – oberhalb der Verwaltungsebene also – inzwischen sehr präsent dastehen.

Die gleichberechtigte Teilhabe der Frauen im Erwerbsleben tatsächlich zu sichern, ist ein zentrales Anliegen der Bundesregierung. Der öffentliche Dienst sollte hier mit gutem Beispiel vorangehen. Es bedarf der gemeinsamen Anstrengung aller Ressorts, die Ziele des BGleiG besser als bisher zu erreichen.

Gender Mainstreaming in der Praxis der Bundesministerien – Gender Mainstreaming als Prinzip der Personalpolitik und

Frauenförderung in den obersten Bundesbehörden: seine Umsetzung im BGleG ist von Spannungen geprägt (ich habe die Veränderungen beim passiven Wahlrecht der Gleichstellungsbeauftragten angesprochen), seine Erfolge im Bezug auf die Verbesserung wichtiger Zielindikatoren im Vergleich zur Geltungszeit des Frauenfördergesetzes bleiben hinter unseren Erwartungen zurück.

Wir sind aber sicher, dass die Erfolge und Veränderungen im öffentlichen Dienst eingebettet sind in die kulturellen Veränderungen und paradigmatischen Neuausrichtungen, die wir gerade erleben.

Der Ausbau der Kinderbetreuung für unter 3-Jährige, die verbesserte Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten, das Elterngeld mit seinen Partnermonaten – mit diesen Bausteinen unserer gleichstellungsorientierten Familien- und familienbewussten Gleichstellungspolitik verbessern wir die Rahmenbedingungen für die beruflichen Perspektiven von Frauen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst

dramatisch und bringen wir Bewegung in die erstarrten Rollenvorstellungen. Wenn Väter – wie nach einem halben Jahr Partnermonaten bereits spürbar – sich durch das Elterngeld in deutlich höheren Maße für familienbedingte Erwerbsreduzierung am Anfang des Lebens ihrer Kinder entscheiden, dann tritt ein Lerneffekt ein, der die Teilzeitquote der Männer insgesamt verändern wird.

Der Erfolg unserer aktuellen Politik zeigt: Die im Titel der Veranstaltung gestellte Frage „Gender Mainstreaming oder Gleichstellungsgesetz?“ ist zu beantworten mit einer konsequenten Politik für Frauen und Männer, die Gleichberechtigung als Wert, Gleichstellung als win-win-Strategie und Frauen- und Familienpolitik nicht länger als antagonistisch beschreibt. Ich bin optimistisch für die Zukunft, in der wir die Rollenbilder von gestern gesprengt und Teilhabechancen für Frauen vervielfältigt haben.

Ich danke Ihnen für Ihr Engagement.

Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz in der Praxis – Neue gleichstellungspolitische Impulse durch die Antidiskriminierungsstelle des Bundes

Dazu ausführlich: Dr. Martina Köppen „Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes – Aufgaben und Ziele“, in: aktuelle Informationen des djb 2/2007, <http://www.djb.de/publikationen/zeitschrift/>.

Dr. Köppen schilderte die Aufgaben und die Arbeit der Antidiskriminierungsstelle des Bundes. Dazu gehört es u.a., über Ansprüche zu informieren, Möglichkeiten des rechtlichen Vorgehens im Rahmen gesetzlicher Regelungen zum Schutz vor Benachteiligungen aufzuzeigen, Beratungen durch andere Stellen zu vermitteln und eine gütliche Einigung zwischen den Beteiligten anzustreben. Seit Bestehen des AGG gab es im Zeitraum 31. Juli 2006 bis 15. Dezember 2007 3.659 Beratungsanfragen. Davon wurden rund 625 dem Bereich Unternehmen / Institutionen zugeordnet. Allerdings verbergen sich auch hier mitunter einzelne Diskriminierungsfälle, da diese nicht nur von Betroffenen, sondern häufig auch durch betriebliche Interessenvertretungen vorgetragen werden,

z.B. von Betriebsräten, Gleichstellungsbeauftragten oder Schwerbehindertenvertretungen. Anfragen von Betroffenen betrafen die Merkmale (Stand 15. Dezember 2007):

■ Alter	24,32%
■ Sexuelle Identität	5,16%
■ Geschlecht	24,93%
■ Weltanschauung/Religion	4,14%
■ Behinderung	27,24%
■ Rasse/ethnische Herkunft	14,20%

Die überwiegende Zahl der Betroffenen sei – so Dr. Köppen – an einer gütlichen Einigung interessiert. Die AGG-Fälle machen bislang nicht mehr als 0,1 Prozent der anhängigen Verfahren aus. Die Klagewelle sei ausgeblieben und die Gerichte wüssten fingierte Fälle – sogenannte AGG-Hopper – sehr wohl von echter Diskriminierung zu unterscheiden. (AG)

Martina Köppen



Dr. Martina Köppen
Leiterin der Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS), Berlin