

**Vom Gender mainstreaming zum Gender budgeting.  
Ergebnisse und Probleme genderorientierter Partizipation  
in Deutschland**

Viola Schubert-Lehnhardt  
unter Mitarbeit von Christel Gibas und Barbara Claus

im Auftrag der Rosa-Luxemburg-Stiftung

## Einführung

Als ich das Thema für diesen workshop übernommen habe, lautete der Untertitel nur „Probleme genderorientierter Partizipation in Deutschland“. Im Laufe meiner Recherchen kam ich zu der Überzeugung, dass ich unbedingt *Ergebnisse* hinzufügen muss, um den vielfältigen Anstrengungen und bereits erzielten Resultaten von Frauen und Männern (!) gerecht zu werden.

Auch wenn Deutschland im internationalen Vergleich auf diesem Gebiet nach wie vor eher als Entwicklungsland anzusehen ist, wurde ich im Laufe meiner Arbeit selbst überrascht, wie viele aktive Gruppen und Initiativen an den unterschiedlichsten Orten es zu dieser Thematik bereits gibt. Einige knüpfen unmittelbar an die Frauenbewegung an und haben daher zum Teil noch einen entsprechend nur weiblich orientierten Namen, obwohl sie sich heute durchaus geschlechtsspezifischen Fragestellungen widmen. Dies betrifft z.B. Gruppen, die sich bei der Umsetzung von gender mainstreaming in der Stadt-, Verkehrs- und Landschaftsplanung, Urban 21 u.a.m. engagiert.

Andere haben zwar streng genommen kaum sichtbare Erfolge vorzuweisen, oder sind mit ihren Vorhaben (zunächst) gescheitert, aber auch hier sind Spuren, Ergebnisse im Denken von AktivistInnen und eher Unbeteiligten, Anknüpfungspunkte für neue Initiativen etc. geblieben.

Damit deutet sich schon an, dass es kein einheitlicher geschlossener Prozess ist, über den hier berichtet werden kann, sondern eher ein patch-work, das sich von Bundesland zu Bundesland, Kommune zu Kommune und teilweise von Gruppe zu Gruppe unterscheidet.

Um trotzdem einen Überblick geben zu können, möchte ich zunächst einen gewissen zeitlichen Ablauf skizzieren und dann einige kommunale Beispiele vorstellen. Dabei wird sich auch zeigen, dass die Grenzen zwischen gender mainstreaming und gender budgeting fließend sind. Daher erscheint mir eine kurze Bemerkung zum Unterschied beider Begriffe wichtig:

Gender budgeting ist die „Königsdiziplin“ der gesamten politischen Strategie gender mainstreaming, da hier dann unmittelbar in Finanzströme eingegriffen werden soll. Aber auch alle anderen Aktivitäten im Sinne des gender mainstreaming ziehen bei konsequenter Umsetzung ab einem bestimmten Punkt ihrer Umsetzung haushaltspolitische Veränderungen nach sich, nur wird dies nicht von Anfang an als klares Ziel ausgesprochen. Meist sind die daraus hervorgehenden Forderungen nach finanziellen Umorientierungen erst Ergebnis eines längeren intensiven Prozesses der Arbeit an gender mainstreaming.

Insofern ist der Einstieg über gender mainstreaming sowohl theoretisch und methodisch notwendig, als auch einfacher für die Schaffung einer Lobby in den Gremien (weil es zunächst vordergründig eben nicht um Finanzen geht). Einige Gruppen haben aus dieser Sichtweise m.E. „eine Tugend gemacht“, d.h. sprechen nach wie vor von dem unverfänglicherem Begriff gender mainstreaming, obwohl sie längst mit gender budgeting begonnen haben. Die

Scheu zur Anwendung dieses Begriffes hat weiterhin damit zu tun, dass sehr verbreitet die Auffassung besteht, von gender budgeting könne nur dann gesprochen werden, wenn der gesamte Haushalt einer Kommune entsprechend budgetiert wird. Da meist jedoch mit Pilotprojekte in einzelnen Bereichen begonnen wird, wird oftmals nach wie vor „nur“ von gender mainstreaming gesprochen.

### Zum zeitlichen Verlauf

Zur Erinnerung hier nochmals die internationale Entwicklung des gender mainstreaming Prinzips skizziert (PPP 2).

Auf EU-Ebene gab es folgende Eckpunkte: (PPP 3)

Für Deutschland sieht die Zeitschiene folgendermaßen aus: (PPP 4)

Auf Bundesebene schlossen sich folgende Aktivitäten an: (PPP 5)

Bereits 1999 wird in Sachsen-Anhalt als erstem Bundesland ein Programm zur Durchsetzung der Chancengleichheit von Frauen und Männern verabschiedet.

Es folgt die Gründung eines Gender-Institutes (PPP 6 und 7)

2000 folgt die Landesregierung von Mecklenburg-Vorpommern mit der Verabschiedung einer Gleichstellungskonzeption (PPP 8 und 9).

Es folgen eine Reihe von Pilotprojekten und am 19.3.2002 wird als erstem Bundesland in Mecklenburg-Vorpommern ein Aktionsprogramm zur „Implementierung von Gender Mainstreaming“ verabschiedet

und es erfolgt ebenfalls die Einrichtung einer begleitenden Organisation – der GM-Consult

Es ist sicher kein Zufall, dass die beiden Bundesländer, in denen diese Strategie bisher auf Landesebene angegangen wird, zu den sog. „neuen Bundesländern“ gehören. Hier hat es zum einen einen größeren Druck durch die nach wie vor vorhandenen Auswirkungen des Transformationsprozesses von der volkseigenen Planwirtschaft zur privatwirtschaftlichen Marktwirtschaft gegeben. Zum anderen gab es durch die andersartigen Sozialisationserfahrungen von Frauen ein sehr großes Engagement auf einer breiten politischen Ebene und eine entsprechende, offensiv vertretene Erwartungshaltung an Verwirklichung von Gerechtigkeitsvorstellungen. Gleichzeitig wurde eine Engführung von Fraueninteressen auf bestimmte feministische (einseitig nur auf Frauen abzielende und diese so separierende) Ansätze von Anfang an vermieden, was diesen Bemühungen eine größere Durchschlagskraft verlieh.

Alle anderen staatlichen Ansätze sind in Deutschland auf kommunaler bzw. regionaler Ebene verortet. Weiterhin existieren noch Selbstverpflichtungen (per Beschluss oder Aufnahme in die Satzung) bestimmter Organisationen, z.B. im Deutschen Städtetag, der Gewerkschaft verdi, der SPD oder der Heinrich-Böll-Stiftung. Diese können hier jedoch aus Zeitgründen nicht gesondert dargestellt werden, sondern fließen in die Beschreibung der kommunalen Aktivitäten mit ein.

### Weitere Ansätze und Entwicklungen

Bei deren näherer Betrachtung zeigt sich, dass die Ansatzpunkte in den einzelnen Kommunen durchaus unterschiedlich gewählt werden. Zu den häufigsten gehören der Reihenfolge nach: Stadtplanung, Spielplätze, Jugendarbeit und Verkehrspolitik. Meist wurde hier nicht dem o.g. top-down-Ansatz gefolgt, sondern mit einer Erhebung unter den Bürgerinnen und Bürgern begonnen, um so spezifische Wünsche und Notwendigkeiten einer Region erfassen zu können – so z.B. in der Stadt München (PPP 10). Die im Jahre 2000 durchgeführte Befragung zeigte deutlich, dass „Frauen in verschiedenen Aufgabenbereichen der Stadt tendenziell andere Präferenzen haben als Männer: Frauen räumen der Beschäftigungsförderung, der ambulanten Pflege, Beratungsstellen, Bildungs- und erzieherischen Leistungen eine höhere Priorität ein als Männer...Männer hingegen fordern vor allem mehr Geld für den Straßenunterhalt und Straßenausbau“.<sup>1</sup>

In München entzündete sich dann eine heftige Debatte bei der Prioritätensetzung bei Haushaltseinsparungen. Die zur Konsolidierung gemachten Einsparvorschläge des Sozialreferats wurden als unausgewogen zu Lasten von Frauen und Frauenprojekten kritisiert und gefordert, den Haushaltsentwurf zunächst auf eine geschlechtergerechte Mittelverteilung zu prüfen. In München wie in anderen Städten auch wurde daraufhin begonnen, einzelne Statistiken zu prüfen, ob diese geschlechtsspezifisch erstellt werden – in der Regel zunächst kaum - und es wurde gefordert und begonnen, künftig Statistiken entsprechend anzulegen. Dieser Weg impliziert auch die Auswertung und weitere Arbeit mit den Ergebnissen, d.h. eine Weg, den Lutz Brangsch einmal sehr treffend als Übergang der Statistik vom „Datenfriedhof zu Politikinstrument“ bezeichnet hat.

An dieser Stelle ist ein kurzer Einschub zu auf tretenden Schwierigkeiten notwendig.

Eine erste allgegenwärtige betrifft den Begriff gender mainstreaming selbst und dann seine Abgrenzung von anderen Strategien. In Deutschland wird meist nur mit dem englischen Begriff gearbeitet und es bedarf daher stets einer

---

<sup>1</sup> Kommunale Haushaltsplanung für Frauen und Männer. Gender Budgeting in der Praxis. Konzepte, erfahrungen, Perspektiven. Eine Untersuchung von Birgit Erbe im Auftrag der Gleichstellungsstelle für Frauen der Landeshauptstadt München, München, 2003, S. 29-30

ausführlichen Begründung dieser Begriffswahl und Erläuterung des Inhalts. Gerade im Zusammenhang mit Problemen von (Geschlechter)Gerechtigkeit ist es m.E. eine durchaus berechtigte Frage, „ob es nicht bereits eine Diskriminierung darstellt, vor einem Begriff zu stehen, den man/frau nicht kennt“. Ich halte dies keineswegs nur für ein hübsches Bonmot einer Veranstaltungsteilnehmerin, sondern für ein durchaus ernstzunehmendes Problem bei der Einbeziehung breiter Bevölkerungskreise.

Eine zweite Schwierigkeit ergibt sich aus der Unkenntnis der Unterschiede zwischen Frauenförderung und gender mainstreaming. Ein Teil der Menschen (Männer und Frauen) meint, dass Frauenförderung ja schon eine wesentliche Strategie ihres Handelns darstellt und daher keine neue Konzeption benötigt würde, man müsse die vorhandene nur effektiver umsetzen. Ein anderer Teil (vor allem Frauen) befürchten, dass durch gender mainstreaming bewährte Instrumente der Frauenförderung finanziell gekürzt oder ganz gestrichen werden.

Hier soll deshalb kurz der Unterschied zwischen beiden Strategien verdeutlicht werden. (PPP 11 und 12)

Es hat sich in allen Gruppen und Initiativen gezeigt, dass umfangreiche Aufklärungs- bzw. differenzierte Bildungsarbeit *durch externe TrainerInnen* unabdingbare Voraussetzung für die Implementierung erfolgreicher Strategien ist.

Auch hat sich die fortlaufende Begleitung und Evaluierung der geplanten Prozesse durch externe Institutionen (in den o.g. Länderbeispielen durch eigens geschaffene Institutionen, in anderen Städten z.B. durch Hochschuleinrichtungen) als förderlich und notwendig erwiesen. Dabei liegt der entscheidende Vorteil der neu geschaffenen Einrichtungen gegenüber Hochschulinstituten m.E. darin, dass es dort gelingt, breitere Bevölkerungskreise auf ehrenamtlicher Basis oder über kleinere Projekte im Sinne von Netzwerkarbeit einzubeziehen. D.h. die Organisation der Zusammenarbeit von TheoretikerInnen und PraktikerInnen erscheint hier gegenwärtig einfacher als über akademische Institute – dafür haben diese andere Vorteile (wie z.B. die vorhandene internationale Vernetzung auf theoretischer Ebene) - die Erfahrungen zur Einbeziehung unterschiedlichster Organisationen sind momentan jedoch noch zu kurz, um generalisieren zu können.

Um im administrativen bzw. politischen Bereich überhaupt Interesse für die Beschäftigung mit dieser neuen und schwierigen Thematik zu wecken, wird diese z.Teil mit anderen Problemen verknüpft. So hat zum Beispiel der Bonner Arbeitskreis Frauen und Stadtplanung (PPP 13) für eine entsprechende Umfrage in 28 Kommunen der Region die angeblich mangelnde Kaufkraft der Deutschen und damit einhergehende Umsatzrückgänge als Aufhänger genommen um Frauen zu fragen, unter welchen Bedingungen ihnen Einkaufen mehr Spaß

machen würde. D.h. die Frage nach geschlechtergerechter Gestaltung von Verkehrs- und Einkaufsangeboten wurde „verpackt“ in eine Untersuchung zur Steigerung des Einzelhandelsumsatzes. Da dies nicht nur für die Händler selbst, sondern auch für die Städte (u.a. mangelnde Steuereinnahmen) ein wichtiges Problem darstellt, sind gute Grundlagen für die Umsetzung der geforderten Veränderungen gelegt, wie z.B.

- einheitliche Öffnungszeiten bis mindestens 20 Uhr
- Kinderbetreuungsangebote
- Mütterkassen
- preisgünstiger Bringservice
- Trinkwasserspender
- Sitzmöglichkeiten etc.

Eine zweite Schwierigkeit ist meist mit der Bereitstellung der finanziellen Mittel für die Einführung, Begleitung, Umsetzung und Evaluierung von entsprechenden Maßnahmen verbunden. Hier hat das *Land Brandenburg* (PPP 14) einen interessanten Weg gewählt. Als erster Schritt wurde eine Machbarkeitsstudie zu „Gender-Mainstreaming in der Strukturfondsförderung des Landes Brandenburg“ erstellt<sup>2</sup>. Durch diesen Weg wurden zum einen die Weichen für eine mögliche Nutzung der einzelnen EU-Förder-Programme für die Region geprüft. Diese erscheinen auf den ersten Blick als geschlechtsneutral. Bei genauerer Untersuchung wird jedoch deutlich, dass sich durch Investitionsförderung unterschiedliche Beschäftigungseffekte für Frauen und Männer ergeben.

Zum anderen, das möchte ich hier besonders hervorheben, wurde durch diesen Weg auch eine Möglichkeit erschlossen, die zur Umsetzung von gender mainstreaming notwendigen Informationsveranstaltungen, Trainingsmaßnahmen und begleitende Evaluation über EU-Mittel (die Equal-Initiative) finanzieren zu lassen.

Bisher wurden bereits folgende Schritte gegangen:

- Entwicklung von Indikatoren für die Anwendung von gender mainstreaming
- Einsetzen von Frauen und Männern als Gender-Beauftragte (zeitliche Freistellung von ihren anderen Aufgaben)
- Konstituierung einer Arbeitsgruppe Chancengleichheit
- Erarbeitung von Vorschlägen für die regionale Einbeziehung des Konzeptes und Einrichtung von regionalen Gender-Kompetenzzentren.

Einen anderen, jedoch sehr typischen Weg ist die Stadt *Rostock* (PPP 15) gegangen. Hier gab es seit 1990 den Zusammenschluss von Frauen im Netzwerk

---

<sup>2</sup> Machbarkeitsstudie Gender-Mainstreaming in der Strukturfondsförderung des Landes Brandenburg. Ein koordiniertes und integriertes Konzept zur Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern mit Hilfe der Strukturfonds. hrsg. vom Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Frauen des Landes Brandenburg, 2001

des FrauenPolitischenTisches<sup>3</sup>. Monatlich treffen sich Frauen aus Vereinen, Verbänden, Initiativen, Institutionen, Gewerkschaften, Parteien sowie am Thema interessierte Rostockerinnen, um auf aktuelle Geschehnisse Einfluss zu nehmen und ihren frauenpolitischen Forderungen Gehör zu verschaffen. Immer sind thematisch Persönlichkeiten der Stadt zu Gast, wie z.B. der Polizeidirektor zum Thema „Gewalt gegen Frauen“, der Direktor des Arbeitsamtes zur Arbeitsmarktsituation u.a.m. Im Juni 2000 waren alle fünf Fraktionsvorsitzenden der Rostocker Bürgerschaft zu Gast und Frauen sprachen erstmals das Thema Gender Mainstreaming an. Daraufhin brachte die Fraktionsvorsitzende einer Partei dann den Antrag „Gender Mainstreaming in der Stadtverwaltung“ ein. Dieser wurde einstimmig angenommen und die Gleichstellungsbeauftragte damit betraut, ein entsprechendes Konzept zu erarbeiten und verwaltungsintern abzustimmen.

Hier deutet sich auch eine nächste typische Schwierigkeit an – es besteht die Gefahr, dass gender mainstreaming als vorrangige (oder gar alleinige) Aufgabe der Gleichstellungsbeauftragten oder der Gender-Beauftragten angesehen wird. Inwieweit dies verhindert werden kann hängt wesentlich vom Umfang und Erfolg der „Einführungsveranstaltungen“ zu gender mainstreaming ab. In Rostock wurde dazu u.a. eine Expertin aus Schweden eingeladen. Dieser Blick nach Schweden (und entsprechende Einladungen) ist gleichfalls repräsentativ für viele Einführungsveranstaltungen – positive Erfahrungen anderer Länder sind dagegen (außerhalb akademischer Kreise) weniger im Blick. Dadurch kann m.E. die Gefahr eines gewissen einseitigen Blickwinkels bei der Übernahme von Erfahrungen gegeben sein.

Weiterhin wird großer Wert auf nachbereitende Materialien (so hat z.B. die Stadt Mainz (PPP 16) eine vollständige Dokumentation zur öffentlichen Anhörung „Gender Mainstreaming als kommunales Handlungsprinzip“ herausgegeben –PPP 17), Handbücher (PPP 18 und 19) und Checklisten gelegt.

Diese Checklisten beziehen sich nicht nur auf den Prozess selbst, sondern beginnen bereits in der Vorbereitungsphase – so sollen für eine geschlechtsspezifische Haushaltsanalyse vorab folgende Punkte geklärt werden: PPP 20- 22

Zunehmend wird dazu über gegangen, bereits vorhandene Materialien anderer weiter zu nutzen – das hier gezeigte Handbuch von GM-Consult-MV wird nicht

---

<sup>3</sup> Runde Tische sind ein politisches Instrument, dass in den neuen Bundesländern mit Beginn „der Wende“ sehr schnell an Bedeutung zugenommen hat. s. dazu u.a. Runde Tische als Instrumente von Basisdemokratie – am Beispiel des Frauenpolitischen Runden Tisches in der Stadt Halle. Beiträge zur Geschichte der Arbeiterbewegung 42(2000)1

nur in Deutschland sehr breit genutzt, Anforderungen liegen auch aus der Schweiz, Österreich, den baltischen und anderen Osteuropäischen Ländern vor, so dass in nur zwei Jahren bereits die dritte Auflagen erschienen ist. Begonnen wurde in Rostock dann mit der Forderung nach Ausweisung aller geschlechtsdifferenzierten Kennziffern in der amtlichen Statistik. Inzwischen wird das tägliche Verwaltungshandeln sehr bereit durch den Gender-Beschluss bestimmt. So wurde z.B. im Zusammenhang mit dem Nicht-Erreichen der geplanten Einnahmen im Bereich der Städtischen Museen der geschlechtsspezifischen Zielgruppenorientierung nachgegangen. Auch an den (gleichfalls kommunal gestützten) Volkshochschulen wird der Frage von genderbezogenen Lehr- und Lernformen nachgegangen. Und natürlich spielt die eingangs schon erwähnte geschlechterdifferenzierte Stadtplanung eine große Rolle.

Abschließend soll noch die *Stadt Berlin* erwähnt werden, die durch Senatsentscheidungen vom Mai und November 2002 sowie März und Juli 2003 die Einführung und Umsetzung von gender mainstreaming beschlossen hat. Die Umsetzung soll in drei Phasen erfolgen:

1. Pilotphase ab April 2003: modellhafte Erprobung
2. Hauptphase von April 2004 bis März 2006: Einbeziehung aller Senats- und Bezirksverwaltungen mit Pilotprojekten
3. Flächendeckende Einführung ab 2006

Es sind folgende Projekte geplant: (PPP 23 und 24)

Dazu wurde wiederum eine Institution ins Leben gerufen: die Geschäftsstelle Gender mainstreaming bei der Senatsverwaltung. Im Rahmen ihrer Tätigkeit wurde u.a. eine AG Gender budgeting gegründet.

Da weder von dieser Arbeitsgruppe noch von den anderen erwähnten bisher abschließende Ergebnisse vorliegen, kann hier keine abschließende Bewertung erfolgen. Dies ist auch deshalb schwierig, weil die einzelnen Gruppen mit unterschiedlichen Instrumenten und Kriterien arbeiten (PPP 25). Insofern herrscht Einigkeit dazu, dass es keine Standardkriterien und Instrumente gibt, sondern diese der jeweiligen Zielsetzung, dem Gegenstand und der Politikebene angepasst werden müssen.

Zusammenfassend lässt sich folgendes feststellen:

- Die Beschlüsse auf der Ebene der europäischen Union haben günstige Voraussetzungen für die Umsetzung geschaffen, da z.B. Fördermittel schon jetzt an die Einhaltung des gender mainstreaming Prinzips gebunden sind und insgesamt eine Verpflichtung zur Umsetzung bis 2015 besteht. D.h. die Umsetzung von gender mainstreaming ist in Deutschland durchaus mit finanziellen Vorteilen verbunden.

- Ein weiterer Vorteil besteht darin, dass gender mainstreaming bereits durch seine vielfältigen Umsetzungsverfahren wie Runde Tische, Zukunftswerkstätten, workshops, BürgerInnenzentren u.a. hervorragend geeignet ist, bürgerschaftliches Engagement zu entwickeln.
  - Vor allem aus der Frauenbewegung gab es sowohl Aktivistinnen als auch vorhandene Initiativen, die nun kreativ weiter genutzt bzw. im Sinne von „geschlechterangemessen“ weiter präzisiert und ausgebaut werden
  - gleichzeitig lässt sich eine gewisse Scheu vor den Begriffen gender mainstreaming bzw. gender budget feststellen, d.h. nicht immer werden Aktivitäten in diesem Sinne auch als solche bezeichnet.
  - Neben der landes- bzw. regionalen Verortung gibt es weitere übergreifende Organisationen (Parteien, Stiftungen, Gewerkschaften), die dieses Prinzip in ihre Satzungen aufgenommen haben. Dies ermöglicht es den AktivistInnen sich gegenseitig zu stärken (z.B. beim Einbringen von Anträgen in den Kommunalparlamenten durch PolitikerInnen der entsprechenden Parteien).
  - Für die Rosa-Luxemburg-Stiftung ist es an der Zeit (will sie nicht hoffnungslos hinter dem Zeitgeist zurück bleiben), dieses Prinzip ebenfalls in ihre Satzung aufzunehmen, entsprechende Analysen ihres Budget und ihrer Aktivitäten zu erstellen und künftige Planvorhaben im In- und Ausland danach auszurichten.
- (PPP 26)