

Sibylla Flügge

## **Frauenförderung, Gender Mainstreaming, Managing Diversity – Gleichstellungsstrategien auf dem Prüfstand**

Ich spreche zu Ihnen als Juristin und als Rechtshistorikerin. Deshalb geht es mir im folgenden nicht um die Darstellung der Funktionsweisen der verschiedenen Instrumente, sondern um deren Einordnung in den epochalen Kampf um die Gleichberechtigung von Frauen und Männern.<sup>1</sup>

### **I.**

Bevor seit den 1980er Jahren die Instrumente der Frauenförderung, des Gender Mainstreaming und Managing Diversity entwickelt wurden, ging es um Frauenemanzipation, die Befreiung der Frauen aus der Vormundschaft durch Männer – aus einer auch selbst verschuldeten, aber im Wesentlichen doch durch Männer in entsprechenden Machtpositionen aufgezwungenen Unmündigkeit und Machtlosigkeit der Frauen.

Ute Gerhard, die die Geschichte der Frauenbewegung wie keine andere kennt und kenntnisreich beschrieben hat, verortet den Beginn des neuzeitlichen Feminismus und den Beginn bürgerlicher Gleichheitsforderungen in der Epoche der französischen Revolution.<sup>2</sup>

Diese Vorgeschichte der staatlichen Förder- und Gleichstellungspolitik der letzten Jahre möchte ich wenigstens kurz umreißen, da alle Gleichstellungsinstrumente ins Leere laufen, wenn sie nicht vom Willen zur Emanzipation getragen sind.

Bezeichnend und prägend für das Verhältnis der Geschlechter war über Jahrhunderte ein Teil der biblischen Schöpfungsgeschichte in der bis in die jüngste Zeit geltenden Übersetzung des Dr. Martin Luther:

*“Und Gott der Herr sprach: Es ist nicht gut, dass der Mensch allein sei: ich will ihm eine Gehilfin machen, die um ihn sei. (...) Und Gott der Herr baute ein Weib aus der Rippe, die er von dem Menschen nahm, und brachte sie zu ihm.”<sup>3</sup>*

Diese Ursprungsgeschichte die über viele Jahrhunderte jedem christlichen Ehepaar als Basis der Ehe auf den Weg gegeben wurde, diente unter anderem auch zur Begründung, warum Frauen nicht nur in der Ehe dem Manne untertan sein sollten, sondern auch im Staat keine Positionen einnehmen sollten, auf denen sie Männern vorgesetzt wären.

Die in dieser Bibelinterpretation enthaltene Gleichstellung „des Menschen“ mit „dem Mann“ erschien so selbstverständlich, dass es zum Beispiel während der französischen Revolution nicht erforderlich erschien, in der „*Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte*“ von 1789 zu klären, welche Rechtstellung Frauen in der neuen Gesellschaftsordnung zukommen sollte.

Damals wurde proklamiert: *„Die Menschen sind und bleiben von Geburt frei und gleich an Rechten.“<sup>4</sup>* Man dachte jedoch nicht daran, die in den folgenden Artikeln definierten

---

<sup>1</sup> Sibylla Flügge: Gleiche Rechte für Frauen und Männer: greifbar nah – unendlich fern. Traditionslinien vom Mittelalter bis zur Aufklärung, in: STREIT 2/2001, S. 72-79.

<sup>2</sup> Gerhard, Gleichheit ohne Angleichung, München 1990, S. 52.

<sup>3</sup> 1. Moses 2, 18, 22

<sup>4</sup> Zitiert nach Gerhard, a.a.O. S. 265.

Bürgerrechte auch Frauen zuzugestehen. Gegen diesen offensichtlichen Widerspruch wehrten sich schon damals einzelne Frauen und Männer und auch erste Frauenorganisationen, die allerdings schnell verboten wurden.

Um die weitgehende Rechtlosigkeit der Frauen trotz behaupteter Gleichheit aller Menschen rechtfertigen zu können, wurde ein einfacher Kunstgriff verwendet: Nur Gleiches ist gleich zu behandeln, also im Prinzip alle Menschen. Aber, soweit Frauen und Männer sich durch ihre Biologie oder durch ihre Funktion in Familie und Gesellschaft wesentlich (in ihrem Wesen) unterscheiden, können sie nicht gleich behandelt werden, da sie insoweit nicht Gleiche sind. Dieses Prinzip gilt bis auf den heutigen Tag; geändert hat sich lediglich die Interpretation dessen, was als wesentlicher Unterschied zwischen Männern und Frauen anzuerkennen ist.

In der Epoche der Aufklärung wurde die Biologie zur Leitwissenschaft, die mit ausgeklügelten Vermessungen der Körper funktionale Unterschiede von Frauen und Männern naturwissenschaftlich belegte. 1808 schrieb zum Beispiel der Doktor der Philosophie und Chirurgie Ph. Fr. Walther:

*„Das Männliche ist etwas durch sich selbst, in allen seinen Attributen rein positiv, daher das Uranfängliche. Das Weibliche aber ist rein negativ, nur im Gegensatz des Männlichen, nur durch dieses, und indem dasselbe ihm einen Theil seiner Wesenheit verleiht.“<sup>5</sup>*

So wurde in zahlreichen wissenschaftlichen Publikationen dieser Zeit die Schöpfungsgeschichte in die Sprache der Biologie transformiert. Und aus diesem prinzipiellen Unterschied der Körper wurde im 19. Jahrhundert von allen namhaften Wissenschaftlern umstandslos auf die Unterschiede der Psyche und damit auf unterschiedliche Funktionen in der Gesellschaft geschlossen. So schrieb zum Beispiel Hegel 1830 in seiner *„Enzyklopädie der philosophischen Wissenschaften im Grundrisse“* ganz im Geiste seiner Zeit über Schlussfolgerungen, die er aus der physiologischen Beschreibung von „Hermaphroditen“, heute würden wir sagen „Intersexuellen“, gezogen hat:

*„Man versteht auf diese Weise die Umbildung des einen Geschlechts in das andere vollkommen. Wie im Manne der Uterus zur bloßen Drüse herabsinkt, so bleibt dagegen der männliche Testikel beim Weibe im Eierstocke eingeschlossen, tritt nicht heraus in den Gegensatz, wird nicht für sich, zum tätigen Gehirn, und der Kitzler ist das untätige Gefühl überhaupt. (...) Das Empfangen des Uterus, als einfaches Verhalten, ist auf diese Weise beim Manne entzweit in das produzierende Gehirn und das äußerliche Herz. Der Mann ist also durch diesen Unterschied das Tätige; das Weib aber ist das Empfangende, weil sie in ihrer unentwickelten Einheit bleibt.“<sup>6</sup>*

Ob eher biologische, später auch zunehmend psychologische Begründungen für die Unterordnung der Frauen unter die Männer gesucht und gefunden wurden oder ob man sich doch lieber auf die überlieferte christliche Tradition bezog, um das gleiche Ziel zu erreichen, hing im 19. und 20. Jahrhundert vom politischen Standpunkt ab. Insbesondere die Nationalsozialisten bezogen sich auf biologische Argumentationsmuster nicht nur in ihrer Rassenlehre, sondern auch bei der Begründung des Führerprinzips, durch das Frauen prinzipiell von gesellschaftlicher Macht ausgeschlossen wurden.

Nach dem 2. Weltkrieg trat dann wieder stärker die Bezugnahme auf christliche Glaubenssätze in den Vordergrund.<sup>7</sup> Damit wollte zum Beispiel die Bundesregierung noch 1959 durchsetzen, dass Ehemänner in der Ehe den sogenannten „Stichentscheid“ in Fragen

<sup>5</sup> Zitiert nach Claudia Honegger: Die Ordnung der Geschlechter, Frankfurt a.M. u.a. 1991, S. 188.

<sup>6</sup> Zitiert nach Honegger, a.a.O., S. 190.

<sup>7</sup> Heike Vaupel: Die Familienrechtsreform in den fünfziger Jahren im Zeichen widerstreitender Weltanschauungen, Baden-Baden 1999

der Kindererziehung haben sollten. Das Bundesverfassungsgericht, dass gegen diese gesetzliche Regelung angerufen wurde, referierte die Position der Bundesregierung wie folgt: *„Das Differenzierungsverbot des Art. 3 Abs. 2 GG erlaube insbesondere im Hinblick auf die objektiven biologischen und funktionalen Unterschiede von Mann und Frau nach der Natur des jeweiligen Lebensverhältnisses auch eine verschiedene rechtliche Regelung und greife nicht ein, wo die Nichtbeachtung der besonderen Wesensart der Frau es ihr erschweren würde, ihr Selbst zu verwirklichen. (...) Ferner dürfe Art. 3 Abs. 2 GG nicht isoliert, sondern müsse in Verbindung mit Art. 6 Abs.1 GG gesehen werden, der auf dem Gebiet des Familienrechts Schutz und Erhaltung von Ehe und Familie in ihrer christlich-abendländischen Prägung und Grundstruktur zum Ziele habe.“*<sup>8</sup>

Gestützt auf die gleichen Begründungsmuster, wenn auch nicht mehr so offen, wurde seitens der Christdemokraten noch bis vor 10 Jahren darauf bestanden, dass die Vergewaltigung einer Ehefrau durch den Ehemann nicht in der gleichen Weise verfolgt werden dürfe wie andere Vergewaltigungen. Befürchtet wurde auch hier wieder eine Gefährdung von Ehe und Familie.

Parallel zu dieser Entwicklung gab es schon in der Zeit der französischen Revolution und durch das ganze 19. und 20. Jahrhundert Frauen und auch Männer, die sich dieser Logik nicht beugen und die patriarchale Tradition überwinden wollten. Die herrschende Wissenschaft war unmittelbar verknüpft mit der Entwicklung der bürgerlichen Gesellschaft.

Die Gegenbewegung kam primär aus Kreisen, die die prägende Kraft einer neuen Zeit im Proletariat sahen. Im Proletariat waren Frauen ebenso erwerbstätig wie Männer, auch waren sie nicht auf den familiären Haushalt und die Pflege von Gefühlen reduziert. Die radikale Utopie der Abschaffung jeder Herrschaft des Menschen über den Menschen umfasste in der kommunistischen und in der gemäßigeren sozialdemokratischen Ideologie auch das Herrschaftsverhältnis der Männer über die Frauen. Allerdings wurde die radikale Ideologie in der Praxis konterkariert durch den auch in Proletarierherzen vorherrschenden bürgerlichen Traum vom trauten Heim, in dem die Ehefrau und Mutter für das körperliche und psychische Wohl ihrer Angehörigen sorgt, während der Ehemann und Vater in der äußeren Welt seinen Mann steht.<sup>9</sup>

Dementsprechend wurde im sozialdemokratisch geprägten revolutionären Umbruch nach dem ersten Weltkrieg mit der Demokratie auch die staatsbürgerliche Gleichberechtigung von Frauen und Männern in die Verfassung aufgenommen. Eine tatsächliche Gleichberechtigung, insbesondere im Bereich des Familienrechts, wurde damals aber auch von Sozialdemokraten nicht nachhaltig gefordert, geschweige denn umgesetzt.<sup>10</sup> Ähnlich zögerlich gestaltete sich die Umsetzung des Gleichberechtigungsanspruchs später in der DDR. Dort wurde zwar schon 1950 ein Gesetz verabschiedet, das Frauen gleiche Rechte auf dem Arbeitsmarkt und in der Familie versprach. Allerdings zog sich die Umsetzung im Familienrecht bis 1965 hin. Damit war die DDR der BRD auf dem Gebiet der Gleichberechtigung in der Familie allerdings immer noch um 12 Jahre voraus.<sup>11</sup>

In der BRD brachte erst die große Familienrechtsreform von 1977 das Ende der juristisch bedingten Abhängigkeit der Ehefrauen vom Willen der Ehemänner.

Bis heute aber beschäftigt uns die Frage, wie – trotz längst erreichter formaler Gleichberechtigung – eine wirkliche, substanzielle Gleichstellung von Frauen und Männern in

<sup>8</sup> BVerfGE 10, S.59 ff. (64), Urteil vom 29.07.1959 mit dem der Stichentscheid des Vaters im Sorgerecht als verfassungswidrig abgeschafft wurde.

<sup>9</sup> Sivia Kontos: Die Partei kämpft wie ein Mann. Frauenpolitik der KPD in der Weimarer Republik, Basel, Frankfurt am Main 1979.

<sup>10</sup> Luc Jochimsen: Sozialismus als Männersache oder: Kennen Sie „Bebels Frau“? – „Die Frau und der Sozialismus“, Seit 100 Jahren ohne Konsequenz, Reinbek bei Hamburg 1978.

<sup>11</sup> Sabine Berghahn / Andrea Fritzsche: Frauenrecht in Ost und West - Deutschland. Bilanz und Ausblick, Berlin 1991.

der Familie erreicht werden kann. Aktuelle Tendenzen im Familienrecht gehen dahin, Männern wieder mehr Rechte zu Lasten von Frauen einzuräumen.

Ähnlich ambivalent ist die Entwicklung der Gleichberechtigung auf dem Arbeitsmarkt. Eines der Hauptanliegen der sozialdemokratischen bzw. kommunistischen Bewegungen war die Forderung nach gleichem Lohn für gleiche Arbeit. Dahinter stand die Besorgnis der männlichen Arbeiterschaft, Frauen könnten die Löhne drücken bzw. Männer vom Arbeitsmarkt verdrängen, weil sie traditionell für weniger Lohn arbeiten (müssen). Dementsprechend wurde der Grundsatz des gleichen Lohns für gleiche Arbeit schon 1919 in den Gründungsvertrag der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) aufgenommen.<sup>12</sup> Nach dem zweiten Weltkrieg, jetzt auch beeinflusst durch Forderungen der Frauenbewegung nach Gleichberechtigung, erweiterte die ILO 1951 diesen Grundsatz um den Begriff der „gleichwertigen“ Arbeit, da andernfalls das Lohngleichheitsgebot zu leicht zu umgehen wäre.<sup>13</sup> 1955 anerkannte das Bundesarbeitsgericht erstmals die Verpflichtung der Arbeitgeber zur Gleichbehandlung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Daraufhin wurden von den Tarifvertragsparteien die sogenannten „Frauenlohngruppen“ abgeschafft und durch sogenannte „Leichtlohngruppen“ ersetzt. An der Lohndiskriminierung änderte sich faktisch nichts, nur die Begründung für die schlechtere Bezahlung änderte sich.<sup>14</sup>

Bei Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft 1957 wurde der gleiche Grundsatz in Art. 119 des EWG-Vertrags verankert. In diesem Fall stand dahinter die Besorgnis, Länder mit geringer Gleichberechtigung könnten wegen geringerer Lohnkosten Marktvorteile gegenüber den Ländern genießen, die die Gleichberechtigung der Geschlechter durchsetzen. Tatsächlich änderte sich auch durch diese Vereinbarung vorerst nichts. Schließlich sah sich die Kommission gezwungen 1975, nach 18 Jahren fehlender Gleichstellungsbemühungen seitens der Mitgliedstaaten, eine Gleichstellungsrichtlinie zu erlassen, die den betroffenen Arbeitnehmerinnen die Möglichkeit gab, vor dem Europäischen Gerichtshof gegen Diskriminierungen zu klagen.<sup>15</sup> Auf der Basis der in der Folgezeit zum EuGH gebrachten Klagen und durch die Fortentwicklung und Ausweitung dieser ersten Gleichstellungsrichtlinie wurde die Europäische Gemeinschaft die treibende Kraft auf dem Gebiet der Gleichstellung von Männern und Frauen auf dem Arbeitsmarkt.

Trotzdem konnte – gerade in Deutschland – eine gleiche Bezahlung von Frauen und Männern bis heute nicht durchgängig durchgesetzt werden. Es bleibt abzuwarten, ob zum Beispiel die derzeit verhandelte Entgeltordnung für den öffentlichen Dienst, die im alten BAT verankerten faktischen „Frauenlohngruppen“ endlich abschaffen wird und damit eine gerechtere Bezahlung etlicher typischer Frauenberufe Wirklichkeit wird. Da eine bessere Bezahlung von Frauen im öffentlichen Dienst nur zu Lasten der Gehälter von Männern finanzierbar sein wird, stehen die Chancen für einen substanziellen Wandel nicht sehr gut.<sup>16</sup>

## II.

Es wird Sie möglicherweise irritieren, dass ich bisher noch kein Wort über *Frauenförderung* geschweige denn *Gender Mainstreaming* oder *Managing Diversity* verloren habe. Darin

<sup>12</sup> Art. 425 Nr. 7 des Versailler Vertrages vom 16.07.1919, RGBl 140 vom 12.08.1919, S. 689 ff.

<sup>13</sup> Urteil des EuGH vom 8.4.1976 – Rs 43/75 – Defrenne II/Sabena, Rn. 20.

<sup>14</sup> Heide M. Pfarr / Klaus Bertelsmann: Diskriminierung im Erwerbsleben. Ungleichbehandlungen von Frauen und Männern in der BRD, Baden-Baden 1989, S. 314 ff.

<sup>15</sup> Zur Geschichte der Umsetzung von Art. 119 EWG-Vertrag siehe Urteil des EuGH vom 8.4.1976, a.a.O., Rn. 41 ff. Die Umsetzung wurde ab 1.1.1962 verbindlich (Ende der ersten Umsetzungsstufe), in den damals neuen Mitgliedsstaaten gleich, d.h. ab 1.1.73. Weil tatsächlich nichts geschah (Kommissionsbericht vom 17.7.1974), wurde die Rili 75/117 vom 10.02.1975 erlassen.

<sup>16</sup> Birgit Beese: Frauenverdienste – Männerverdienste: wie weit liegen sie auseinander? oder Wie weit ist der „gender-pay-gap“ in Deutschland?, in STREIT – feministische Rechtszeitschrift 3/2007, S. 99-107.

drückt sich meine Einschätzung aus, dass der Wechsel der Instrumente und Begriffe zwar Änderungen im Zeitgeist zum Ausdruck bringt, bezogen auf das Ziel der Gleichstellung der Geschlechter aber keine substantziellen Änderungen mit dieser Entwicklung verbunden sind.

Ausgangspunkt der Entwicklung dieser Instrumente ist die in den 1970er Jahren weltweit erstarkende Frauenbewegung. Der neue Feminismus richtete sich zunächst gegen explizite Benachteiligungen von Frauen insbesondere in Bezug auf das Recht der Reproduktion („mein Bauch gehört mir“), im Arbeitsrecht und im Familienrecht und setzte sich die vollständige Emanzipation der Frauen zum Ziel. Dies ging weit über formalrechtliche Gleichstellungsforderungen hinaus. Vielmehr wurde ein kultureller Wandel angestrebt, der Männer ebenso wie Frauen verändern sollte. Frauen suchten ihre eigene Sprache in der Alltagssprache ebenso wie im künstlerischen Ausdruck, sie entwickelten ihre eigenen Fragestellungen in der Politik ebenso wie in der Wissenschaft. Auf der Basis einer so entwickelten unabhängigen Identität sollten partnerschaftliche, gewaltfreie Beziehungen zwischen Männern und Frauen möglich werden.

Die ersten Instrumente, die die neue Frauenbewegung für sich entwickelte, waren die *Selbsterfahrung* als Analyseinstrument und die *Selbsthilfe* als politische Aktionsform. Bezeichnend für diese Phase der Frauenbewegung der 1970er Jahre waren die Frauenzentren, später auch Mütterzentren, Beratungs- und Unterstützungsangebote für Frauen, die abtreiben wollten, die Frauengesundheitszentren mit Selbstuntersuchungsgruppen, Selbsthilfegruppen bei gynäkologischen Problemen und Beratungsangeboten für Schwangere. Auch die Vereine „Frauen helfen Frauen“, die die Gründung von Frauenhäusern zum Ziel hatten, beruhten zunächst auf dem Prinzip der Selbsthilfe, bzw. der Beratung und Unterstützung anderer Frauen als einer Form des politischen Engagements.

Der Begriff der „*Frauenförderung*“ ist verbunden mit der Institutionalisierung feministischer Frauenpolitik durch Gründung professioneller Hilfs- und Beratungsangebote für Frauen seit dem Ende der 1970er Jahre. Um für die Arbeit öffentliche Mittel akquirieren zu können, musste ein Mangel formuliert werden:

Zum Beispiel fehlte Frauen die Möglichkeit, einen gewalttätigen Mann zu verlassen, weil sie keinen Ort hatten, an den sie hätten fliehen können. Also galt es, Frauenhäuser zu schaffen.

Zum Beispiel fehlte Frauen die Möglichkeit, nach einer Phase der Kindererziehung wieder einen angemessenen Arbeitsplatz zu finden. Also mussten Wiedereingliederungsprogramme geschaffen werden.

Zum Beispiel fehlte Frauen die Möglichkeit, technische Berufe zu erlernen. Also mussten Mädchen an Technik und Naturwissenschaften herangeführt werden.

Zum Beispiel fehlte Frauen die Möglichkeit, Karriere zu machen. Also mussten Arbeitgeber gezwungen werden, Frauen in gut dotierten Positionen einzustellen. Dies sollte durch eine Quotierung der Arbeitsplätze geschehen.

Während die erstgenannten Fördermaßnahmen durch Frauenprojekte noch mehr oder weniger gnädig bewilligt wurden,<sup>17</sup> stieß die Forderung nach Quoten sofort auf heftige Gegenwehr – nicht nur bei Männern. Auch Frauen wehrten sich gegen die Zumutung, als „Quotenfrauen“ Stellen und Macht zu erhalten.

Hinter der Forderung nach Frauenquoten stand zu Beginn der 1980er Jahre noch der feministische Traum von der „Hälfte des Himmels“<sup>18</sup>, die Frauen für sich reklamierten.

---

<sup>17</sup> Vorbildlich war das „Hessische Aktionsprogramm für Frauen“ als Teil der Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und Grünen 1985, in: Mechthild Jansen (Hg.): Halbe-Halbe. Der Streit um die Quotierung, Berlin 1986, S. 184 ff.

<sup>18</sup> Der von Mao geprägte Begriff wurde im Feminismus populär durch den Titel von Claudie Broyelle: Die Hälfte des Himmels. Frauenemanzipation und Kindererziehung in China, Berlin 1973.

Diese Forderung wurde Mitte der 1980er Jahre von der damals erstmals im Bundestag vertretenen Partei DIE GRÜNEN aufgegriffen und 1986 im Entwurf für ein Antidiskriminierungsgesetz wie folgt zum Ausdruck gebracht:

„§ 2 (1) *Die Einflußnahme und Beteiligung von Frauen in gleichem Umfang wie Männer ist für alle gesellschaftlichen, d.h. politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Bereiche zu gewährleisten.*

*(2) Alle Erwerbsarbeits- und Ausbildungsplätze sowie alle Funktionen und Ämter sind zu mindestens 50 vom Hundert für Frauen zur Verfügung zu stellen.“<sup>19</sup>*

In dieser Zeit, seit 1983, schufen die ersten Landesregierungen Richtlinien für die Förderung von Frauen<sup>20</sup> und dafür zuständige Stabsstellen. Diese gaben in Hamburg und Hessen sogleich umfangreiche Rechtsgutachten über die Zulässigkeit von Frauen fördernden Maßnahmen in Auftrag. Das 1985 für Hessen erstellte Gutachten von Heide Pfarr und Klaus Bertelsmann kam zu dem Ergebnis, dass Quotenregelungen grundsätzlich dann zulässig seien, wenn die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern nur durch eine realistische und verbindliche Quotenregelung erreicht werden könne.<sup>21</sup> Angesichts erster Erfahrung mit Frauenfördermaßnahmen wurde behauptet, dass nur verbindliche Quotenregelungen in absehbarer Zeit die Frauenanteile erhöhen könnten.

Das 1986 für Hamburg erstellte Gutachten des Bundesverfassungsrichters Ernst Benda<sup>22</sup> vertrat dagegen den Standpunkt, dass im Falle einer Bevorzugung von Frauen das Interesse männlicher Bewerber nicht stärker als unbedingt notwendig beeinträchtigt werden dürfe. Deshalb dürfe eine sorgfältige Prüfung des Einzelfalls niemals ausgeschlossen werden.<sup>23</sup> Dieses sogenannte „Benda-Schwänzchen“ (die notwendige Prüfung des Einzelfalls) setzte sich als herrschende Meinung durch und wurde 1995 auch vom Europäischen Gerichtshof übernommen.<sup>24</sup> Damit war dem aggressivsten Instrument der Frauenförderung der Biss genommen.

Statt dessen wurde nun auf Überzeugungsarbeit gesetzt. Das vorrangige Instrument war für den Bereich des öffentlichen Dienstes der Frauenförderplan, der formal durch die Dienststellenleitung, faktisch durch Frauenbeauftragte entwickelt und umgesetzt werden sollte. Frauenförderpläne wurden zwischen 1989 und 1996 in Bundes- und Landesgleichstellungsgesetzen verankert.<sup>25</sup>

Damit war die „Frauenförderung“ zum Zwecke der Gleichstellung der Geschlechter endgültig als Staatsauftrag festgeschrieben worden. Es war nur konsequent, dass dieser Auftrag 1994 auch in das Grundgesetz aufgenommen wurde.

<sup>19</sup> Entwurf eines Gesetzes zur Aufhebung der Benachteiligung von Frauen in allen gesellschaftlichen Bereichen (Antidiskriminierungsgesetz - ADG), BT-Drs. 10/6137 vom 9.10.1986 eingebracht von der Fraktion Die Grünen.

<sup>20</sup> Zuerst im Saarland, alle Richtlinien sind dokumentiert im Handbuch zur Frauenerwerbstätigkeit, Arbeitsrecht/ Sozialrecht/ Frauenförderung, bearb. von Klaus Bertelsmann, Ninon Colneric, Heide M. Pfarr, Ursula Rust, Neuwied u.a. 1993 ff., II 5.2.

<sup>21</sup> Heide M. Pfarr /Klaus Bertelsmann: Gleichbehandlungsgesetz. Zum Verbot der unmittelbaren und der mittelbaren Diskriminierung von Frauen im Erwerbsleben. Gutachten im Auftrag des Hessischen Ministerpräsidenten – Zentralstelle für Frauenfragen, 1985, dazu: Sacksofsky, Ute: Das Grundrecht auf Gleichberechtigung, 2. erw. Aufl. Baden-Baden 1996, S. 175 ff.

<sup>22</sup> Ernst Benda: Notwendigkeit und Möglichkeit positiver Aktionen zugunsten von Frauen im öffentlichen Dienst. Rechtsgutachten erstattet im Auftrag der Senatskanzlei – Leitstelle Gleichstellung der Frau - der Freien und Hansestadt Hamburg, 1986, dazu Sacksofsky, a.a.O., S. 172 ff.

<sup>23</sup> Sacksofsky, a.a.O., S. 174.

<sup>24</sup> Urteil des EuGH vom 17.10.1995, C 450/93 (Kalanke ./ Freie Hansestadt Bremen).

<sup>25</sup> Zuletzt in Bayern, Dokumentation in Bertelsmann u.a., Handbuch, a.a.O..

Trotzdem wurde ein Gleichstellungsgesetz für die Privatwirtschaft nie ernsthaft ins Auge gefasst und 2001 von Kanzler Gerhard Schröder endgültig als „Gedöns“ vom Tisch gewischt.<sup>26</sup>

Diese offensichtliche Missachtung des Staatsauftrages nach Art. 3 Abs.2 GG „die tatsächliche Gleichstellung der Geschlechter“ durchzusetzen, machte schlagartig eine zentrale Schwäche des Systems deutlich: solange „Frauenförderung“ als Auftrag an „Frauenbeauftragte“ abgeschoben werden konnte, standen die Chancen, dass sich diese Frauenbeauftragten gegen sämtliche Führungskräfte einer Behörde oder gegen eine ganze Stadtverwaltung durchsetzen können, ziemlich schlecht. Das Konzept der Frauenförderung erwies sich als nur wenig wirksam. Zudem weckte es beträchtliche Widerstände bei Männern, die sich – schon wegen der Amtsbezeichnung der Frauenbeauftragten – als Gegenspieler der Frauenbeauftragten verstanden. Aber auch bei Frauen – insbesondere bei jüngeren Frauen – stieß das Konzept zunehmend auf Ablehnung, weil sie sich als „Mangelwesen“ diskreditiert oder in eine Opferrolle abgedrängt fühlten, die ihrem Selbstbild nicht entsprach.

### III.

Entsprechende Erfahrungen wurden weltweit gemacht. So wurden 1985 von Akteurinnen der Frauenförderung aus aller Herren Länder bei der 3. Weltfrauenkonferenz in Nairobi die politischen Erfolge bzw. Misserfolge aus der sogenannten UN-Frauendekade ausgewertet, die zwischen 1975 und 1985 weltweit zu einer nachhaltigen Verbesserung der Situation von Frauen hätte führen sollen. Angesichts der Tatsache, dass es kaum Erfolge gab, wurde resümiert, dass eine tatsächliche Gleichberechtigung von Frauen nur möglich sei, wenn in allen zentralen politischen Handlungsfeldern die Interessen von Frauen festgestellt und berücksichtigt werden und wenn die Wirkungen politischer Weichenstellungen auf Frauen und Männer statistisch erfasst und damit kontrolliert werden.<sup>27</sup> Die damals formulierten Beschlüsse gelten als Ursprung des Gender Mainstreaming.

12 Jahre später, nach der 4. Weltfrauenkonferenz 1995 in Peking, wurde das Gender Mainstreaming, jetzt auch unter dieser Bezeichnung, im Rahmen der Vereinten Nationen zur verbindlichen Strategie erklärt.<sup>28</sup> Die Frauenforschung, die sich international mittlerweile zur Genderforschung weiter entwickelt hatte, lieferte dafür die notwendigen theoretischen Konzepte.

Auf europäischer Ebene wurde das Gender Mainstreaming erstmals 1996 zum Arbeitsprinzip der EU erhoben und 1997 im Amsterdamer Vertrag festgeschrieben. Seither müssen sich Akteurinnen und Akteure im Bereich der Politik und Verwaltung auch in Deutschland mit dem Begriff „Gender“ und dem dahinter stehenden theoretischen Konzept vertraut machen.<sup>29</sup> Das ist vielleicht der wichtigste Vorteil dieses Politikansatzes. Ein weiterer Vorteil ist, dass die zuvor genannten Widerstände gegen Frauenförderung durch den neuen Begriff teilweise vermieden werden konnten. Männer fühlen sich durch den Begriff „gender“ nicht von vorn herein abgelehnt, Frauen nicht als Mangelwesen oder Opfer vorgeführt.

<sup>26</sup> Offener Brief an Bundeskanzler Schröder, Frauenministerin Dr. Bergmann, SPD- und Grünen-Fraktion: Mehr als „peanuts“ für Frauen – Breites Frauen-Aktionsbündnis fordert von Rot-Grün effektives Gleichberechtigungsgesetz für die Wirtschaft, in: STREIT 3/2001, S. 103-104.

<sup>27</sup> Weltfrauenkonferenz vom 15.07. bis 27.07.1985 in Nairobi, Kenia: Abschlussdokument „Zukunftsstrategien von Nairobi zur Förderung der Frau“, BMJFFG (Hg.), Ziff. 125-131.

<sup>28</sup> dazu: Gender Mainstreaming – Vereinte Nationen unter: [www.bmfsfj.de/bmfsfj/generator/gm/root.html](http://www.bmfsfj.de/bmfsfj/generator/gm/root.html).

<sup>29</sup> Mechtild M. Jansen / Angelika Röming / Marianne Rohde (Hg.): Gender Mainstreaming. Herausforderung für den Dialog der Geschlechter, München 2003.

Das hat nach meiner Erfahrung als Frauenbeauftragte zum Teil dazu geführt, dass Männer und Frauen sich daraufhin bemühten, dem Grundsatz des Gender Mainstreaming gerecht zu werden, indem sie klassische Frauenförderung betrieben.

Andere berichten von der Erfahrung, dass Gender Mainstreaming dazu genutzt wird, Frauenförderung in den Hintergrund zu schieben, ohne eine auf Gleichstellung gerichtete Strategie an die Stelle zu setzen. Für Letzteres mag als Beispiel eine Erklärung der Bundesregierung zu einem aktuellen Gesetzentwurf dienen. Es geht um die Neuordnung des familiengerichtlichen Verfahrens durch ein entsprechendes Gesetz. Die Begründung eines Gesetzentwurfs muss heutzutage wegen der Verpflichtung zum Gender Mainstreaming zwingend eine Aussage zu den Auswirkungen auf Frauen und Männer enthalten. In der Regel wird schlicht behauptet, es gebe keine unterschiedlichen Auswirkungen – auch wenn das Gegenteil offensichtlich ist. Im Fall der genannten FGG-Reform finden sich inhaltliche Ausführungen, mit denen begründet wird, warum das Gesetz gerechtfertigt sei, obwohl es für Frauen in der Mehrzahl der Fälle negative, für Männer in der Mehrzahl der Fälle positive Auswirkungen habe:

*„Dies steht gleichstellungspolitischen Zielen nicht entgegen. Bei einem Familienbild, das nicht von tradierten Rollenmustern geprägt ist, betrifft diese Regelung Frauen und Männer gleichermaßen. (...) Soweit die Mütter umgangsberechtigt sind, profitieren sie von den neuen Regelungen in gleicher Weise wie die Väter.“<sup>30</sup>*

Mit anderen Worten: Wenn Frauen und Männer in der Familie gleichberechtigt leben würden, würde das neue Gesetz für beide Geschlechter die gleiche Wirkung haben. Da die Gleichberechtigung in den meisten Fällen noch nicht gelebt wird, werden durch das Gesetz in der Regel Frauen negativ betroffen. Das ist aber nach den Worten der Bundesregierung gleichstellungspolitisch kein Problem, weil die Frauen ja gleichberechtigt leben könnten.

Gender Mainstreaming hätte im Vergleich zu den Instrumenten der Frauenförderung einen strukturellen Vorteil, wenn es dazu führen würde, dass gesellschaftlich akzeptiert und reflektiert würde, dass auch Männer ein Geschlecht haben – wenn wir also von dem Regel-Ausnahmeverhältnis wegkämen.

Zum Beispiel könnten wir von der Vorstellung wegkommen, dass der „Normalarbeitnehmer“ ein Mann ist und dementsprechend für Frauen Sonderregelungen zu schaffen sind, durch die sie im Rahmen der „Normalarbeitsverhältnisse“ gefördert und geschützt werden. Ein Beispiel war das Nachtarbeitsverbot für Frauen, das vom Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig erklärt wurde, weil die unterstellte besondere Schädlichkeit der Nachtarbeit für Frauen allein mit deren familiären Aufgaben begründet wurde.<sup>31</sup> Dem lag die Vorstellung zugrunde, dass Familienarbeit zum „Wesen“ der Frau gehört, nicht aber zur „Natur“ des Mannes.

Oder wenn wir von der Vorstellung wegkommen würden, dass Jugendliche männlich sind, so dass man für Mädchen besondere Angebote vorhalten muss, während Jungen keine „besonderen“ Bedarfe haben, über die man gesondert nachdenken müsste.

Diesbezüglich gibt es allerdings noch enorme Barrieren. Aus Gründen, denen ich in diesem Rahmen nicht nachgehen kann, die auch noch weitgehend undiskutiert und ungeklärt sind, gibt es nach wie vor nur sehr wenige Männer, die dazu bereit sind, die psychischen, sozialen und körperlichen Erfahrungen und Bedürfnisse von Männern zu analysieren und daraus politische Konsequenzen zu ziehen.<sup>32</sup>

<sup>30</sup> Begründung zum FGG-ReformG, BR-Drs. 309/07, S. 385 f.

<sup>31</sup> BVerfGE 85, 191 vom 28.1.1992, dazu Sacksofsky, a.a.O., S. 387 ff.

<sup>32</sup> Dazu: Sibylla Flüge: 1968 und die Frauen – Ein Blick in die Beziehungskiste, in: Margit Göttert/ Karin Walser (Hg.): Gender und soziale Praxis, Unterschiede : Diversity, Werkstattberichte des gFFZ, Königstein/ Ts. 2002, S. 265-290.

Noch bestehen die meisten Männer, seien sie Politiker oder Wissenschaftler, darauf, *Männer* mit *Menschen* gleichzusetzen. Wenn sie sich überhaupt mit der Geschlechterdifferenz auseinandersetzen, dann in der Regel nur, indem sie sich Frauen als dem „anderen Geschlecht“ zuwenden und Frauenförderung oder Frauenforschung betreiben.

#### IV.

Die Auseinandersetzung mit der Geschlechterdifferenz war konstitutiv für die Frauenbewegung. Während sich Feministinnen zunächst primär auf die Erfahrungen, Bedürfnisse und Interessen von Frauen konzentrierten, wurde schon bald deutlich, dass diese Analysen immer im Kontext der Gesamtgesellschaft gesehen werden mussten. Das heißt auch, die jeweiligen Wechselwirkungen mit real existierenden Männern mussten berücksichtigt werden. Zunehmend entstanden Fragestellungen, die analog zur Frauenforschung eine Männerforschung begründeten. Zugleich entschwand die Sicherheit über Wesen und Struktur der Geschlechter und damit die Notwendigkeit der Genderforschung.

Politisch setzten sich Feministinnen schon in den 1970er Jahren auch mit Differenzen zwischen Frauen auseinander. Zunächst entstanden Diskussionen über die Bedeutung der Zwangsheterosexualität für Lesben und heterosexuelle Frauen. Lesben stellten sich die Frage, ob sie politisch eher mit schwulen Männern oder mit Feministinnen kooperieren sollten. Beide Gruppen sprachen einen Aspekt der von ihnen erlebten diskriminierenden Strukturen an, aber beide Gruppen beschränkten sich im Wesentlichen auf einen der Aspekte. So entstanden Lesbengruppen, die als Lesbenbewegung in wechselnden Koalitionen mit Schwulen und Feministinnen kooperierten.

Ähnliche Entwicklungen gab es hinsichtlich der Frauen, die rassistischen oder ausländerfeindlichen Diskriminierungen ausgesetzt sind, und es gab sie seitens der Frauen mit Behinderungen, die sich einerseits der Krüppelbewegung andererseits zugleich auch der Frauenbewegung zugehörig fühlten und fühlen.

In den letzten Jahren hat nun auch die Wirtschaft die Bedeutung der Differenz entdeckt. Ausgelöst durch die Analyseinstrumente des Gender Mainstreaming wurde deutlich, dass neben Männern und Frauen auch andere Gruppen unterschieden werden können. Mit dem Schlagwort „Managing Diversity“ wurde zunächst ein Managementinstrument bezeichnet, das dazu dienen soll, die Leistungsfähigkeit von Belegschaften, die oft aus Angehörigen verschiedener Staaten und Kulturen zusammengesetzt sind, zu optimieren und die Produktentwicklung und das Marketing auf unterschiedliche Zielgruppen möglichst genau abzustimmen.

Auch von Seiten der Politik wurde die Vermeidung der Diskriminierung verschiedener Bevölkerungsgruppen zunehmend als Notwendigkeit erkannt. Rassistische Übergriffe passen immer weniger in eine Gesellschaft, die sich global orientiert und wirtschaftlich, sozial, kulturell und individuell durch Einwanderung und Tourismus und durch das world-wide-web weltweit vernetzt.

Schwule und Lesben kämpften seit der Studentenbewegung für ihre Emanzipation und können sich – auch angesichts des Bedeutungsverlusts der Kirchen – einer zunehmenden Akzeptanz erfreuen.

Menschen mit Behinderungen kämpften – ähnlich wie die Frauen der Frauenbewegung – um Anerkennung ihrer Persönlichkeitsrechte und Chancengleichheit. Als der Staatsauftrag zur Frauenförderung in das Grundgesetz aufgenommen wurde, wurde Art. 3 GG auch um den Satz ergänzt: „Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden.“

Mit dem Thema „demografischer Wandel“ entstand ein Gefühl für einen Interessengegensatz zwischen Alten und Jungen. Dieser äußert sich unter anderem in einem

Verdrängungswettbewerb auf dem Arbeitsmarkt. Damit wurde das Problem der „Altersdiskriminierung“ zum gesellschaftspolitischen Thema.

Sie werden schon gemerkt haben, dass ich mit dieser Aufzählung auf die neueste Rechtsentwicklung zusteure: die Einführung des Allgemeinen Gleichstellungsgesetzes.<sup>33</sup>

Dieses beruht auf zwingenden Vorgaben der Europäischen Gemeinschaft. Denn auch die hier genannten Entwicklungen sind durchaus nicht auf Deutschland beschränkt.

Aufgrund dieses neuen Gesetzes, das seit Mitte 2006 in Kraft ist, ist der gesamte öffentliche Dienst, aber auch die Privatwirtschaft gefordert, Differenzen zur Kenntnis zu nehmen und Diskriminierungen auf Grund bestimmter Merkmale, die häufig zu Diskriminierungen Anlass geben, zu vermeiden.

Noch lässt sich nicht sagen, welche Konsequenzen diese neuen gesetzlichen Vorgaben haben werden. Wird das Gesetz dazu beitragen, dass Diskriminierungen vermieden werden? Werden bestehende Diskriminierungen lediglich besser vertuscht, wie wir es aus dem Bereich der Frauenförderung kennen? Oder werden die verschiedenen diskriminierten Gruppen gegeneinander ausgespielt, um im Ergebnis keiner Gruppe gerecht werden zu müssen?

Ähnlich wie beim Gender Mainstreaming ist zu erwarten, dass die neuen Regelungen zumindest den Effekt haben werden, dass das Bewusstsein über bestehende Diskriminierungen wächst und dass diejenigen, die dieses Problembewusstsein entwickeln, zum Teil motiviert werden, diskriminierende Strukturen zu verändern und einzelnen Diskriminierungen entgegen zu treten. Insgesamt ist zu erwarten, dass die Sensibilität für Differenzen zunehmen wird.

Schnelle Verbesserungen sind in diesem komplexen Feld sicher nicht zu erwarten.

Diese Erfahrung haben wir im Bereich der Frauenförderung gemacht. Aber wir haben auch die Erfahrung gemacht, dass ein oder zwei oder drei Jahrzehnte auch irgendwann verstrichen sind und dann – rückblickend – doch eine Menge bewegt und verändert wurde.

Auch wenn Reste der eingangs erwähnten kulturellen Vorstellungen und Muster durchaus noch unsere Kultur, unsere Wissenschaft und Rechtsordnung durchziehen, so erscheinen doch die eingangs erwähnten Äußerungen unserer großen „klassischen“ Dichter und Denker, die vor wenigen Jahrzehnten noch durchaus salonfähig waren, jungen Menschen heute wie aus einer anderen Welt. Und ganz langsam aber sicher finden die Ergebnisse der Frauen- und Geschlechterforschung sogar auch Eingang in den wissenschaftlichen Mainstream. Dies dauert in Deutschland zwar etwas länger als im angelsächsischen Raum, das wissenschaftliche Gender Mainstreaming wird sich aber auch in Deutschland nicht mehr lange aufhalten lassen.

---

<sup>33</sup> Dazu: Theresia Degener, Susanne Dern, Heike Dieball, Dorothee Frings, Dagmar Oberlies, Julia Zinsmeister: Antidiskriminierungsrecht. Handbuch für Lehre und Beratungspraxis. Mit Lösungsbeispielen für typische Fallgestaltungen, Frankfurt a. M. 2007.