



Wenn es um
Gleichstellung geht:
**Von Belgien,
Schweden und
Spanien lernen!**

Impulse für die
institutionelle
Verankerung von
Gleichstellung durch
Gleichstellungs-
institute

Mara Kuhl

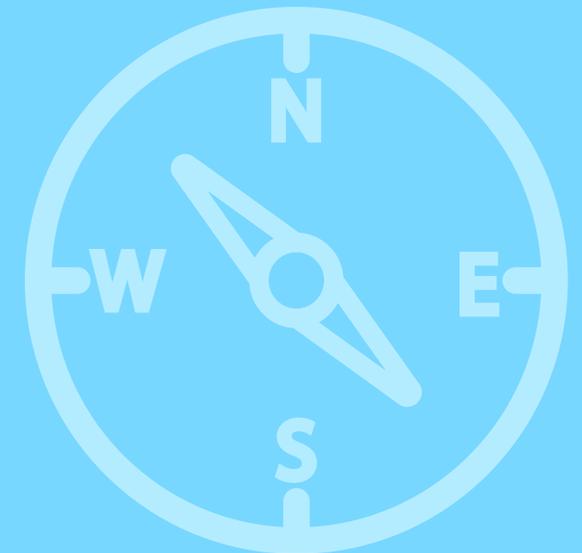
Für den Austausch über ein deutsches Gleichstellungsinstitut wurde die Expertise „**Von Belgien, Schweden und Spanien lernen! Impulse für die institutionelle Verankerung von Gleichstellung durch Gleichstellungsinstitute**“ (<http://library.fes.de/pdf-files/dialog/16229.pdf>) mit Blick auf die deutsche Situation ausgewertet. Auf der Grundlage der Beispiele aus den drei Ländern sollen Lehren und Schlussfolgerungen gezogen werden, die für die aktuelle Diskussion zum Politikfeld Gleichstellung in Deutschland Hinweise und Anregungen bieten.

Um was es geht



Zunächst der Hinweis: In den verglichenen Ländern werden **nationale Strategien zur Umsetzung von Gleichstellung** verfolgt. In allen drei Ländern ist Gleichstellung eine Regierungsaufgabe für alle Ministerien und als Querschnittsthema in die Aufgaben zu integrieren (Gender Mainstreaming). Die gleichstellungsorientierte Haushaltspolitik (Gender Budgeting, z. B. Öffentliche Gelder wirkungsvoll, gerecht und transparent verteilen, <https://library.fes.de/pdf-files/dialog/13571.pdf>) ist ein zentrales Instrument um dies zu erreichen und ebenfalls Teil der Regierungsarbeit. **Beides, eine nationale Gleichstellungsstrategie und eine gleichstellungsorientierte Wirkungsanalyse der öffentlichen Haushalte, sind in Deutschland (noch) nicht Teil des alltäglichen Regierungshandelns.** Diese ausstehende nachholende Entwicklung Deutschlands innerhalb Europas muss bei der Debatte um ein deutsches Gleichstellungsinstitut mitgedacht werden.

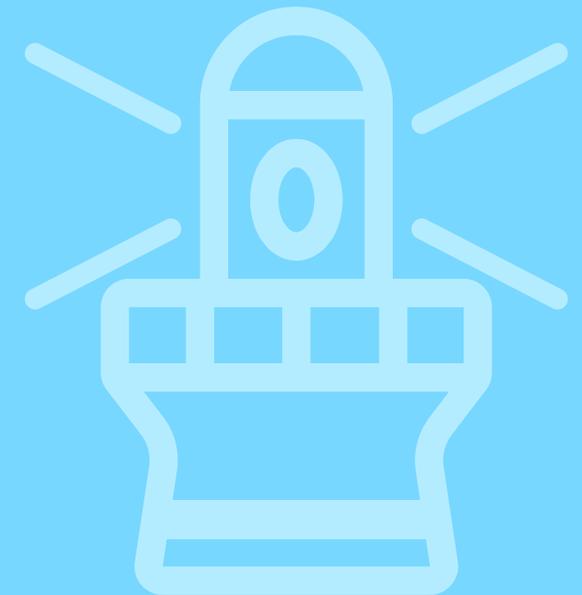
Die Gemeinsamkeiten der Institute in Belgien, Schweden und Spanien werden herausgestellt, sozusagen als „State of the Art“ für Gleichstellungsinstitute in europäischen Ländern. Danach werden einzelne positive und negative Aspekte dargestellt, die als Anregung bzw. als kritische Merkposten für die deutschen Überlegungen nützlich sein können.



An wen richten sich die Gleichstellungsinstitute?

2

Alle betrachteten Gleichstellungsinstitute haben die Gemeinsamkeit, dass sie **drei zentrale Adressaten** oder Anspruchsgruppen (Stakeholder) haben, mit denen sie gemeinsam den Auftrag umsetzen, die Gleichstellungsentwicklung im Land zu fördern. Hierzu gehören die **Ministerien** und z. T. die nachgeordnete **öffentliche Verwaltung, die zivilgesellschaftlichen Akteure des Politikfeldes Gleichstellung** (v.a. Frauenorganisationen und gleichstellungspolitische Vereine) und nicht explizit gleichstellungspolitisch profilierte **Verbände und Interessenvertretungen, z.B. Unternehmen und Gewerkschaften**. Die Ansprache und Angebote der Institute an die jeweiligen Adressaten unterscheiden sich dabei entsprechend der jeweiligen Rolle der Kooperationspartner_innen für die Entwicklung der Gleichstellung. Je nach Land kann das Verhältnis, das die Institute als staatliche Einrichtung zu ihren Stakeholdern und Partnerorganisationen aufbauen können – stark variieren.



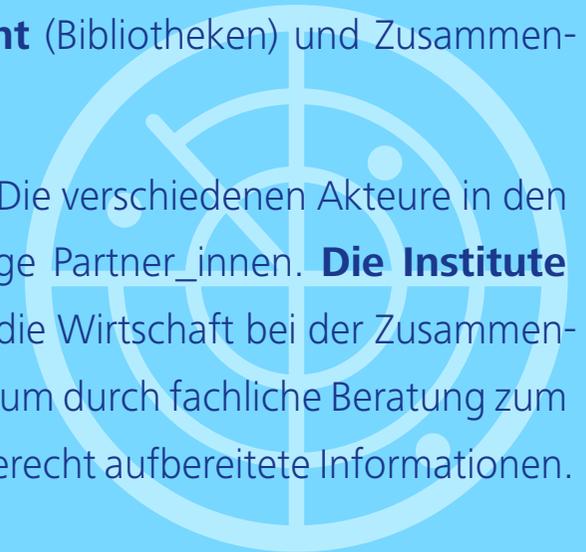
Angebote und Kooperationen

3

Dennoch lässt sich verallgemeinern, dass die Institute **die Ministerialverwaltung fachlich beraten** und aktiv bei der Integration von Gleichstellungsorientierung in deren Regelaufgaben unterstützen und bei ihrer Entwicklung ressortspezifischer Gleichstellungspolitik begleiten. Gleichzeitig ist die **kritische Kommentierung und Evaluation der Regierungsarbeit** eine zentrale Aufgabe der Institute.

Die Organisationen der **gleichstellungspolitischen Zivilgesellschaft sind für die Institute wichtige Kooperationspartner_innen**, z.B. bezüglich der Politikentwicklung und der politikrelevanten Forschung. Die Institute kanalisieren und strukturieren das für die Anwendung relevante Wissen der gleichstellungspolitischen Interessensvertretungen und der Genderforschung in die Ministerialverwaltung. **Die Gleichstellungsinstitute fördern damit die Fachlichkeit der Arbeit der Ministerien und ein gesellschaftsnahes Aufspüren von Themen (Agenda Setting)**. Die Institute wiederum haben für die Zivilgesellschaft **Servicefunktion**: sie fördern Organisationen und Projekte, u.a. durch Beratung und Finanzierung, und unterstützen die **Vernetzung der Zivilgesellschaft, z.B. durch die Einbindung in fachliche Arbeitsgremien der Regierung (policy access)**, und bieten Serviceleistungen wie die Aufbereitung von Studien und Daten. Sie sichern auch eine physische Infrastruktur für **Wissensmanagement** (Bibliotheken) und Zusammenarbeit (Veranstaltungsorte, Bürohaus für Organisationen).

Mit **Verbänden und Interessenvertretungen** kooperieren die Institute ebenfalls. Die verschiedenen Akteure in den unterschiedlichen Politikfeldern sind insbesondere bei der Politikumsetzung wichtige Partner_innen. **Die Institute haben hier eine proaktive und aktivierende Arbeitsweise**. So binden sie z.B. die Wirtschaft bei der Zusammenarbeit in gleichstellungspolitischen Programmen ein. Die Institute unterstützen wiederum durch fachliche Beratung zum Thema Gleichstellung und bieten im Rahmen ihres Wissensmanagements adressatengerecht aufbereitete Informationen.



Zentrale Aufgaben

4

Zu den Kernaufgaben der Institute gehört auch die Auf – und Erarbeitung sowie Bereitstellung von gleichstellungspolitischem Wissen. Daten werden zielgruppenspezifisch aufbereitet, wissenschaftliche Studien und Forschungsaufträge werden vergeben, Projekte ausgewertet und gleichstellungspolitische Wissensbestände gesichert. Den Instituten obliegt die zusammenführende und politikorientierte, auswertende **Aufgabe des nationalen Wissensmanagements zum Thema Geschlecht, Gleichstellung und Gleichstellungspolitik.**

Um die Umsetzung von Gleichstellung zu fördern, arbeiten die Institute proaktiv mit den Akteur_innen in der allgemeinen Gesellschaft zusammen, die durch ihr alltägliches Handeln, sowie ihre Arbeitsweisen und Haltungen wesentlichen Einfluss auf die Entwicklung von Gleichstellung haben. Hierzu gehören an erster Stelle Akteur_innen aus Wirtschaft, Wissenschaft und Politik.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass zu den zentralen Aufgaben der Institute die kritisch-konstruktive Begleitung der Regierung, also der Ministerialverwaltung bei der gleichstellungsorientierten Aufgabenerfüllung gehört, ebenso wie die Förderung der Gleichstellungsentwicklung durch die Kooperation mit der feministischen Zivilgesellschaft und die Aktivierung Dritter durch proaktive Einbindung gesellschaftlicher Akteur_innen.



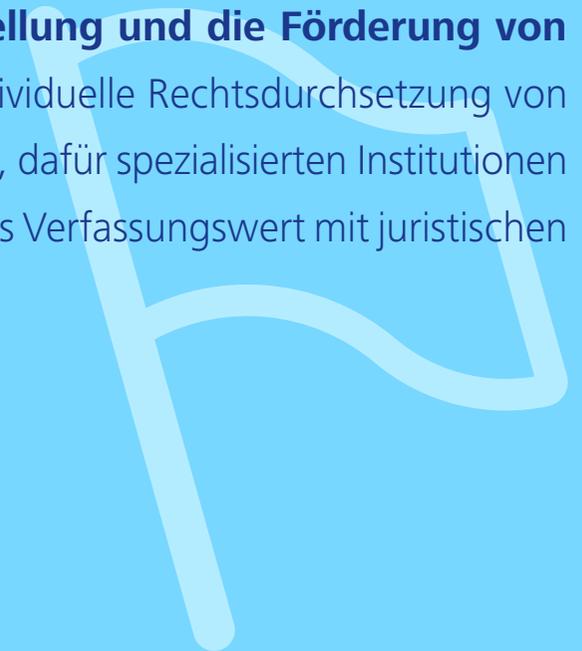
Institutionelle Gemeinsamkeiten

5

Die untersuchten Institutionen sind alle als **autonome Institutionen** verfasst, die als staatliche Organisation einer obersten Bundesbehörde (z.B. Ministerium) zugeordnet sind und **organisatorisch, fachlich und finanziell unabhängig arbeiten** können. Der politische Einfluss wird durch die Besetzung der Leitungsposten und die Entsendung in die Verwaltungsräte ausgeübt. Die zuständigen Ministerien haben maximal eine beratende Stimme in den Verwaltungsräten. **Eine konkrete Zuweisung von Aufgaben durch Ministerien erfolgt nicht.**

Alle Institute sind systematisch in **Strukturen der Zusammenarbeit mit anderen staatlichen Institutionen eingebunden**, die ebenfalls zu Gleichstellung arbeiten. Hierdurch werden Synergien sichergestellt und die Risiken der Konkurrenz und Doppelarbeit reduziert. Beispielsweise sitzen Vertreter_innen von Anti-Diskriminierungsstellen in den Verwaltungsräten der Institute. Diese wiederum entsenden ihre Mitarbeiter_innen in z.B. die Gremien der Beobachtungsstellen für die Istanbul-Konvention gegen Gewalt gegen Frauen.

Die Institute haben das Mandat, strukturelle Hindernisse für die Gleichstellung und die Förderung von Gleichstellung auf politisch-gesellschaftlicher Ebene zu bearbeiten. Die individuelle Rechtsdurchsetzung von Gleichstellung, z.B. durch Anti-Diskriminierungsberatung, ist in den Ländern in eigenen, dafür spezialisierten Institutionen angesiedelt. In Belgien ist das Institut für die Rechtsdurchsetzung von Gleichstellung als Verfassungswert mit juristischen Vollmachten ausgestattet.

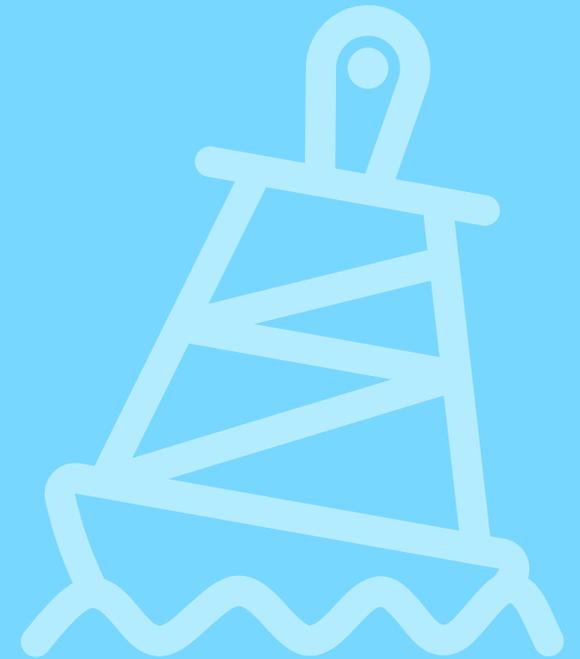


Schlussfolgerungen und Hinweise zur Beziehung Institute und Ministerien

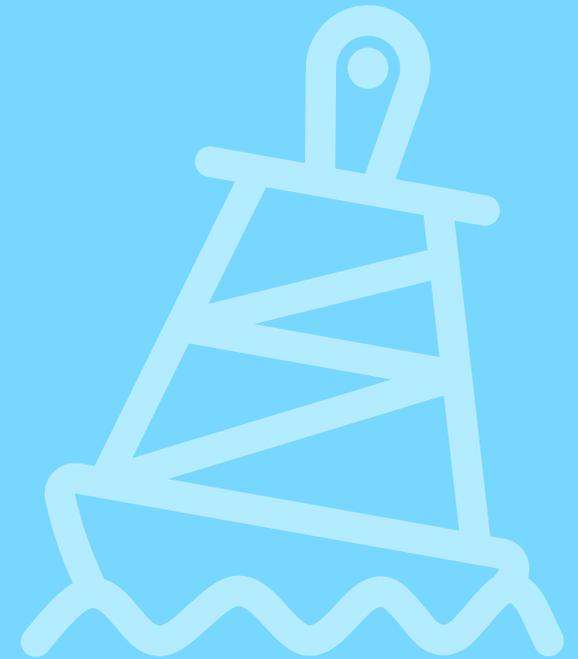


Die Beispiele aus den drei Ländern zeigen, dass die institutionalisierten Beziehungen zwischen dem jeweils für Gleichstellung zuständigen Ministerium sowie den kooperierenden Ministerien und dem Institut von zentraler Bedeutung für die Erledigung der Aufgaben des Instituts sind.

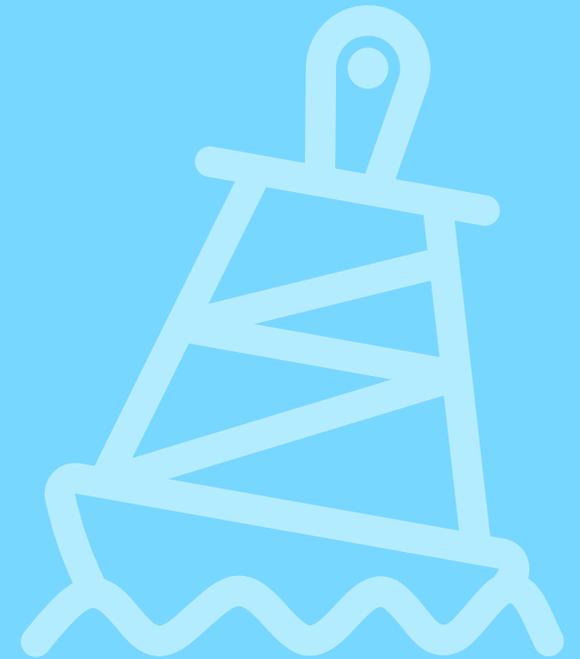
Bestimmte **Voraussetzungen** müssen hierfür sowohl innerhalb der Ministerialverwaltung selbst als auch im Institut sowie in der institutionalisierten Zusammenarbeit miteinander gegeben sein:



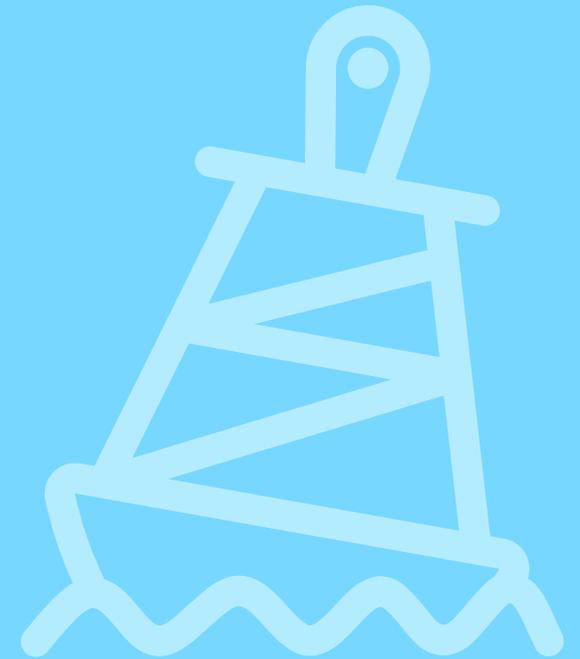
Zu beachten ist, dass **für eine tatsächliche Nutzung der Potenziale eines Instituts die Ministerialverwaltung gestärkt werden muss**. Diese braucht in ihren Strukturen Arbeitseinheiten, die mit dem Institut zusammenarbeiten und für die unterschiedlichen Themen permanent ansprechbar sind. Die Verwaltung darf durch die Einrichtung eines Instituts nicht zusätzlich geschwächt werden, etwa durch die Aus- oder Verlagerung von Verwaltungspersonal in das Institut oder durch die Übertragung klassischer Verwaltungsaufgaben und damit auch deren Kooperationen z. B. mit gesellschaftlichen Gruppen aus der Ministerialverwaltung. Diese „Geburtsfehler“ von Instituten führen zu einer Schwächung der Verwaltung und können später wenn überhaupt nur aufwändig revidiert werden.



Bei der Planung eines Instituts sollte darauf geachtet werden, dass **fachliche Synergien statt Konkurrenzstrukturen** entstehen. Zentrale Erfolgsfaktoren für Effektivität sind einerseits die klare Definition von Mandat, Aufgaben und Befugnissen eines Instituts, als auch andererseits die konkretisierte Zuweisung von Rollen und Rollenteilung zwischen Institut und Verwaltung. Bei Gleichstellung besteht oft ein Missverhältnis zwischen Aufgaben und Befugnissen, ein „Kompetenz-Gap“ in dem Sinne, dass die Stellen mit fachlicher Kompetenz für Gleichstellung oft nicht mit der Entscheidungskompetenz für die Umsetzung ausgestattet sind. Dies veranschaulicht die Historie des Beispiels Spanien eindrucklich, wohingegen das belgische Beispiel zeigt, wie diese Herausforderung klug angegangen werden kann.



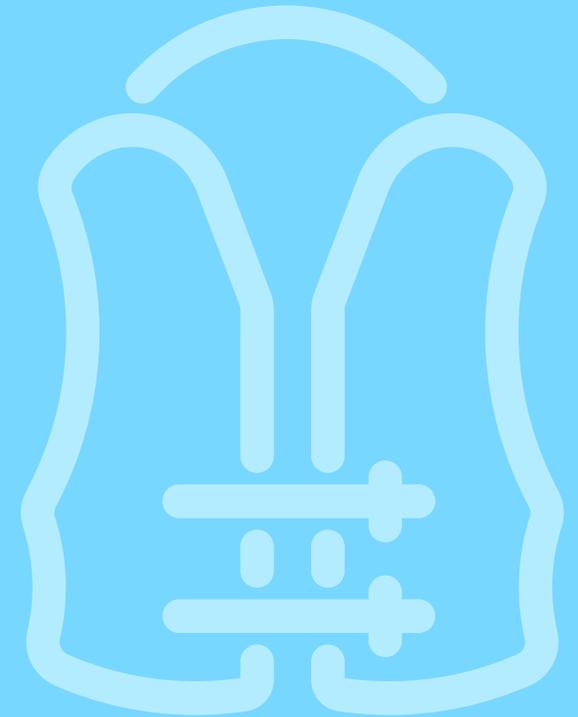
Um diese Anforderungen zu erfüllen ist die **Nutzung des Wissens und der Erfahrung der Mitarbeitenden der Ministerialverwaltung empfehlenswert. Da es große Übereinstimmung in den fachlichen Zielvorgaben und den Kooperationspartner_innen von Ministerialverwaltung und einem Institut gibt**, verhindert deren Einbindung, dass unbeabsichtigte Konkurrenzstrukturen entstehen. Andernfalls würde die Kooperation und effiziente Aufgabenerledigung von Ministerialverwaltung und Institut stark belastet.



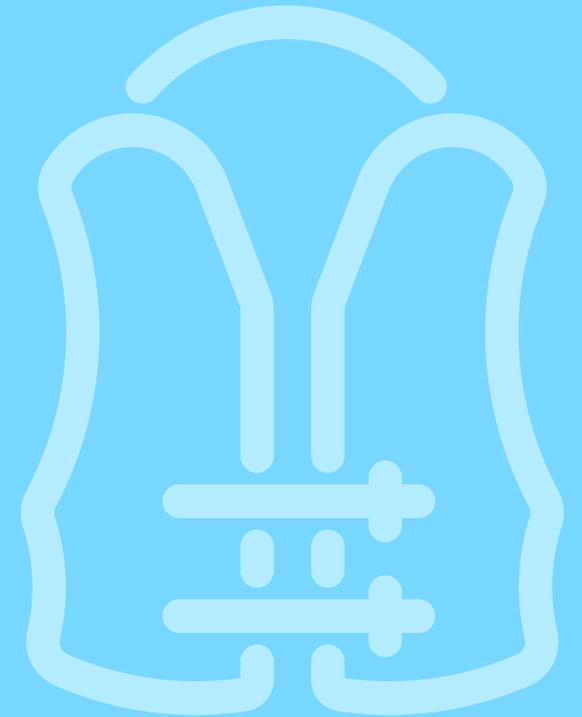
Schlussfolgerungen und Hinweise zur Beziehung Institute und Ministerien



Auch bezüglich des Verhältnisses von staatlichen Institutionen und der Zivilgesellschaft im Politikfeld Gleichstellung sind die Beispiele aus dem Ausland erhellend. Die **Akzeptanz einer staatlichen Einrichtung in einem Politikfeld, in dem sich Akteur_innen stark engagieren, hängt wesentlich davon ab, ob letzteren eine reale, wirkungsvolle Rolle in dem System von Ministerialverwaltung, Politik und Gleichstellungsinstitut zugewiesen wird.** Werden der gleichstellungspolitischen Zivilgesellschaft lediglich Alibiaufgaben zugewiesen, oder arbeitet das Institut ohne sichtbare positive Wirkungen, also auch mit Alibiwirkung, wird die Legitimität eines Instituts bei den Stakeholdern untergraben.

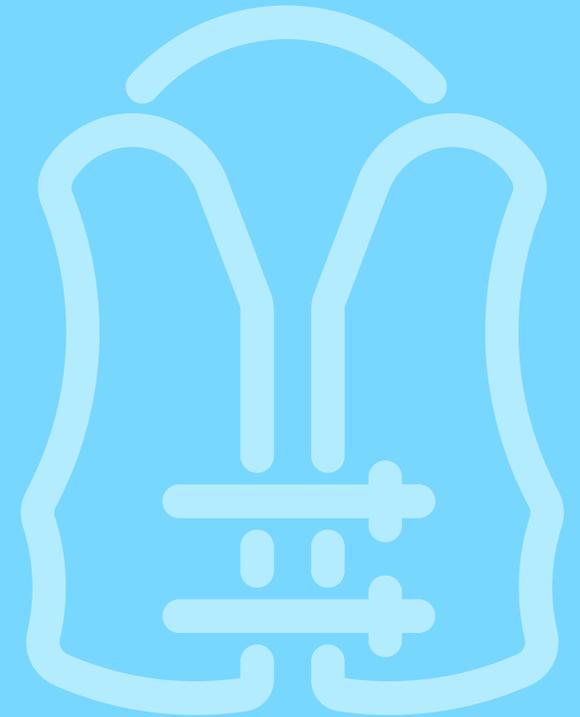


Auch eine einseitige Bedienung von Adressat_innen, weil diese etwa durch die de facto Ablehnung gleichstellungspolitischer Ziele die Ressourcen des Instituts binden, führt zu Problemen. Hier sind Fragen der Ressourcen des Instituts und ihrer Ansprechpartner_innen in der Ministerialverwaltung angesprochen. **Eine Unterausstattung birgt das große Risiko, dass man zu viel Arbeitskraft an einzelne Aufgaben und Akteursgruppen bindet.** Konkret zeigt die Geschichte des Beispiels Spanien, dass die mühsame Zusammenarbeit bei den nationalen Gleichstellungsstrategien, u.a. wegen der fehlenden Kooperationsstrukturen und Ressourcen in den Ministerien, die Arbeit des Instituts und dessen Erfolg stark beeinträchtigte.



In dem Zusammenhang ist die Frage der **Aufgabenverteilung** relevant. Ist die Zusammenarbeit mit dem Institut von Bürokratie geprägt, z.B. weil ihm zentrale Verwaltungsaufgaben wie die Projektfinanzierung übertragen wurden, ist es für die Zivilgesellschaft kein innovativer, attraktiver Partner.

Ein weiterer Knackpunkt für Akzeptanz ist die Wahl der **Rekrutierungspools für das Personal** eines Instituts. Sofern nur potenzielle oder tatsächliche Beamtinnen und Beamte Zutritt zu Stellen im Institut haben, führt dies zum Ausschluss von vorhandenem fachlichem Potenzial und birgt das Risiko, dass das Institut als „geschlossene Gesellschaft“ wahrgenommen wird.



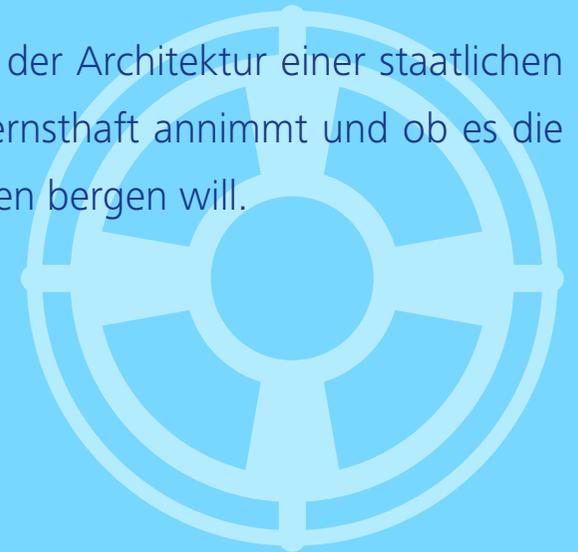
Zusammenfassung und Hinweise zu Ausstattung und Verhinderungseffekte

8

Es lässt sich zusammenfassen, dass ein zentraler Erfolgsfaktor bei der Errichtung eines Gleichstellungsinstituts die **Formulierung eines Mandats ist, bei der die Anforderungen der Adressat_innen in Verwaltung und Zivilgesellschaft systematisch mitbedacht** sind. Die ausländischen Beispiele zeigen, dass es außerdem eines strukturierten Abgleichs bedarf, bei dem geprüft wird, ob **Mandat und Aufgaben mit der Ausstattung an Befugnissen und Personal übereinstimmen**.

Neben der Ausstattung als zentralem Faktor für die Arbeits- und Innovationsfähigkeit einer Institution spielen auch die Handlungsspielräume der Institute eine Rolle. Die Geschichte Belgiens zeigt eindrucksvoll, **wie sich das gesellschaftliche Entwicklungspotenzial entfalten kann, wenn staatliche Strukturen für Gleichstellungspolitik mit Möglichkeiten für eigenständiges, proaktives Arbeiten und Befugnissen ausgestattet werden**. Heute hat das belgische Institut Kooperationsrechte bei gleichzeitiger Zuweisung von Kooperationspflichten an Dritte (Ministerialverwaltung, Privatwirtschaft). Der demokratischen Wert der Gleichstellung wird durch **weitreichende juristische Befugnisse des Instituts aktiv verteidigt**.

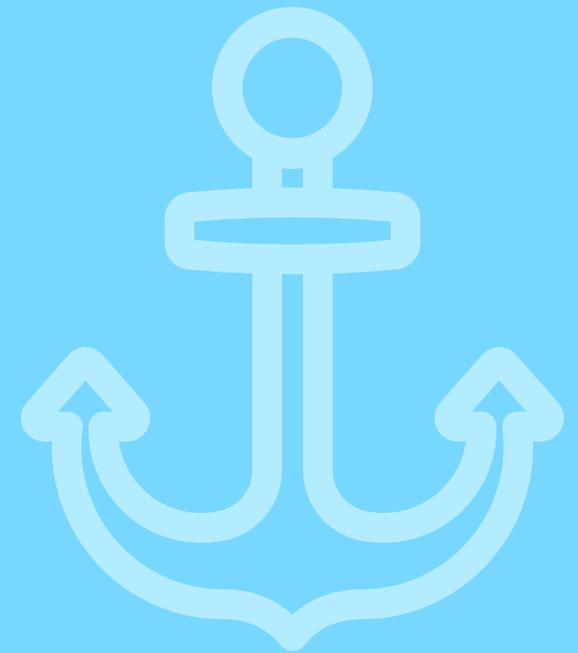
Die Historien der Gleichstellungsinstitute aus den drei Ländern zeigen, dass sich an der Architektur einer staatlichen Institution ablesen lässt, ob ein Land sich einer gesellschaftlich zentralen Aufgabe ernsthaft annimmt und ob es die Potenziale von Gleichstellungspolitik für eine kohärente Politik und modernes Regieren bergen will.



Schlussbemerkung



Die drei europäischen Gleichstellungsinstitute aus Belgien, Schweden und Spanien wurden im Hinblick auf ihre Geschichte, ihr Mandat, auf ihren institutionellen Zuschnitt und ihre Aufgabenzuweisung sowie ihre Ausstattung verglichen. Daraus lässt sich viel für Deutschland lernen. So können die unterschiedlichen Akteur_innen in Politik, Gesellschaft und Verwaltung ihre Anforderungen, ihre „Do's & Dont's“ und vielleicht gar innovative Ideen für ein deutsches Gleichstellungsinstitut vor dem Hintergrund internationaler Erfahrungen formulieren. Die Vergleichsstudie und diese Zusammenfassung der zentralen Ergebnisse sollen Mosaiksteine dazu beitragen, dass die Akteur_innen gemeinsam **ein Institut errichten, durch das und in dem alle Beteiligten zu einer zügigeren Entwicklung der Gleichstellung in Deutschland beitragen können.** Ein solches Institut ist notwendig, wenn Deutschland den Anschluss im europäischen Vergleich und auch bei den institutionellen Strukturen für Gleichstellung finden soll und eine nachholende Entwicklung beschleunigen will.



Über die Autorin:

Dr. Mara Kuhl ist langjährig als Forscherin und Beraterin für politische Institutionen und öffentliche Verwaltungen tätig. Ihre Schwerpunkte sind gleichstellungspolitische Strategien, die Integration von Gleichstellung in die Facharbeit und geschlechtergerechte öffentliche Haushalte. Sie leitet den Berliner Standort des ISS e.V. mit den Themenbereichen Gleichstellung und Europa.

Impressum:

HERAUSGEBERIN:

Friedrich-Ebert-Stiftung
Forum Politik und Gesellschaft
Hiroshimastr. 17
10785 Berlin
www.fes.de/forumpug

KONZEPTION: Dr. Uta Kletzing, FES

REDAKTION: Dr. Stefanie Elies / Julia Bläsius, FES

GESTALTUNG: Dominik Ziller, DZGN

ILLUSTRATIONEN: istock, Yuttapong

Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung seitens der FES nicht gestattet.

© 2020 · Friedrich-Ebert-Stiftung e.V.
Forum Politik und Gesellschaft