

## **Implementierung von Gender Mainstreaming in der Ministerialverwaltung – Verteilung von klaren und effektiven Zuständigkeiten**

Zu den Rahmenbedingungen einer erfolgreichen Umsetzung von Gender Mainstreaming (GM) in der öffentlichen Verwaltung zählen u.a. die Entwicklung eines Implementierungskonzeptes, die Umsetzung des Top-Down-Prinzips, Fortbildungsmaßnahmen sowie die Verteilung von Zuständigkeiten.

Der **Etablierung von klaren und effektiven Zuständigkeiten** kommt eine wichtige Rolle bei der Umsetzung von GM zu. Die allgemeine Aufgabenbeschreibung zu GM durch die Gemeinsame Geschäftsordnung (GGO) der Bundesministerien ist die Grundlage für eine konkrete Zuständigkeitsverteilung. Laut § 2 GGO<sup>1</sup> haben alle Ressorts die Aufgabe, GM bei allen politischen, normgebenden und verwaltenden Maßnahmen der Bundesregierung zu berücksichtigen. Jedes Ressort ist dabei selbst verantwortlich, die Zuständigkeiten so zu verteilen, dass die nachhaltige Umsetzung von GM gesichert ist. Ein allgemeiner Hinweis dazu, dass nun alle Beschäftigten verpflichtet sind, Gender-Aspekte in ihre tägliche Arbeit zu integrieren, ist nicht ausreichend. Die bisherigen Erfahrungen in den Bundes- und Landesverwaltungen mit der Umsetzung von GM zeigen, dass die Beschäftigten Unterstützung brauchen bei der Aufgabe, Gender-Aspekte in ihre Arbeit zu integrieren. Oft existieren keine genauen Vorstellungen darüber, wie sich GM im eigenen Arbeitsbereich konkret umsetzen lässt. Die Beantwortung der Frage, wer welche Aufgabe zu erfüllen hat und damit für die Erledigung der Aufgabe **verantwortlich** ist, wird in einer Verwaltung über die Zuständigkeitsordnung geregelt. Die Zuständigkeitsordnung dient dazu, Verantwortung klar zu verteilen und eine möglichst sinnvolle Zuweisung von

<sup>1</sup> § 2 GGO vom 26. Juli 2000: „Die Gleichstellung von Frauen und Männern ist durchgängiges Leitprinzip und soll bei allen politischen, normgebenden und verwaltenden Maßnahmen der Bundesministerien in ihren Bereichen gefördert werden (Gender Mainstreaming).“

Aufgaben zu erreichen. Die Frage der Befähigung von Beschäftigten zur Erledigung neuer Aufgaben ist im Rahmen von Fortbildungsmaßnahmen zu klären sowie langfristig im Rahmen von Personalentwicklung.

In diesem Sinne gilt es die Verantwortung für folgende Aufgaben im Rahmen der Umsetzung von GM zu verteilen:

- **Zuständigkeit für Prozesssteuerung** fürs gesamte Ressort
- **Zuständigkeit für fachliche Steuerung** bezogen auf die verschiedenen Fachabteilungen und Referate
- **Zuständigkeit für die fachliche Arbeit** bezogen auf die Arbeit der Referentinnen und Referenten sowie Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter

Alle drei Ebenen der Zuständigkeit sind miteinander verschränkt und Fehler auf der einen Ebene wirken sich auf der anderen Ebene zumeist negativ aus. Bevor wir uns diesen Ebenen detaillierter zuwenden, noch ein paar Hinweise zu **übergreifenden Aspekten**, die bei der Verteilung von Zuständigkeiten innerhalb eines Ressorts generell berücksichtigt werden sollten:

- Zuständigkeiten müssen insgesamt so verteilt werden, dass sie den Anforderungen an einen umfassenden und systematisch gesteuerten Prozess auf allen Ebenen des Verwaltungshandelns genügen. Die Zuordnung einer bestimmten Aufgabe innerhalb eines Behördenapparates hat Auswirkungen auf die Art der Erledigung der Aufgabe. Daher gilt es, bei der Aufgaben- und Zuständigkeitsverteilung die verschiedenen Hierarchie- und Funktionsebenen innerhalb eines Ressorts 9 Leitungsebene im Unterschied zur Referatsebene 9 zu beachten. Das bedeutet jeder Ebene die Aufgaben und Zuständigkeiten zuzuordnen, die ihrer Entscheidungsmöglichkeiten entspricht. Beispielsweise kann die Prozesssteuerung für das gesamte Ressort kaum von einer Referentin bzw. Referenten im Referat für Personalangelegenheiten geleistet werden. Jedenfalls ist diese Aufgabe viel effektiver von einer abteilungsübergreifenden Steuerungsgruppe oder einem Planungsstab zu erbringen. Mehr Details dazu unter Zuständigkeit für Prozesssteuerung. Ferner entspricht die formale Organisation eines Ressorts - zu der auch die Zuständigkeitsordnung gehört- nicht unbedingt den tatsächlichen Machtverhältnissen. Um Marginalisierungen zu vermeiden, ist es notwendig,

dass die Personen, die für GM zuständig sind sowohl über die notwendige formale als auch informelle Entscheidungsmacht verfügen.

- Bei der Festlegung von Zuständigkeitsstrukturen für GM ist zu berücksichtigen, dass es sich bei **Gleichstellung** um eine **Querschnittsaufgabe** handelt, die nicht nur in einem speziellen Handlungsfeld oder Sachgebiet von Bedeutung ist. Inhaltlich geht es darum, Gleichstellung als Querschnitt im „mainstream“ zu verankern, was sich auch formal in der Verteilung der Zuständigkeiten widerspiegeln sollte. Folglich sind in der Regel **keine Sonderstrukturen**, also kein „sidestream“, kein „Extra“ zu etablieren, sondern die bestehenden Strukturen zu nutzen. Geht es beispielsweise um gleichstellungsorientierte Personalentwicklung sollte damit nicht eine Gender bzw. Gender-Mainstreaming-Beauftragte befasst werden, sondern die für Personalentwicklung üblicherweise zuständige Abteilung, in der Regel die Zentralabteilung und das dort zuständige Personalreferat. Sollte dort das für eine gleichstellungsorientierte Personalentwicklung erforderliche Gleichstellungswissen nicht vorhanden sein, ist es möglich, dies durch Fortbildung in diesem Bereich und durch Inanspruchnahme von externer Unterstützung zu entwickeln. Zudem kann in diesem Fall auch die Gleichstellungsbeauftragte intern beratend tätig werden. Sie besitzt auf Grund ihrer Mitwirkungsrechte bei Personalentscheidungen in der Regel das erforderliche Gleichstellungs- und Organisationswissen. Allerdings ist die Gleichstellungsbeauftragte nicht zuständig für GM.<sup>2</sup>
- Insgesamt ist zugleich mit der Verteilung der Zuständigkeiten für die Umsetzung von GM auch für die damit einhergehende notwendige Kompetenzentwicklung bei allen Beschäftigten zu sorgen. Niemand kann eine neue Aufgabe gut erledigen, wenn er nicht zuvor dazu befähigt worden ist. Die für die Umsetzung von GM notwendige Gender-Kompetenz ist daher durch Fortbildung des Personals zu vermitteln. Eine weitere Möglichkeit der fachlichen Kompetenzentwicklung liegt darin, externe

---

<sup>2</sup> Mehr dazu finden sie unter dem Punkt fachliche Steuerung. Zur Bedeutung der Gleichstellungsbeauftragten bei der Implementierung von GM vgl. Baer, Susanne/ Ahrens, Petra/ Kletzing, Uta: Die Rolle der Gleichstellungsbeauftragten bei der Umsetzung von Gender Mainstreaming, in: Gleichstellung in der Praxis (GIP), Heft 3, 2005, S. 20-24.

Kompetenz einzubinden. Zu denken ist hierbei sowohl an externe Unterstützung als auch an Beteiligung von Experten und Expertinnen sowie anderen zivilgesellschaftlichen Kräften.

- In der Einführungsphase von GM kann es ausnahmsweise sinnvoll sein, für mehr Sichtbarkeit des Themas Sonderstrukturen zu schaffen, z. B. in Form von Ansprechpartnerinnen und -partner für GM oder auch Projektgruppen zu GM. Da ein solches Vorgehen gleichzeitig zur Marginalisierung des Themas führen kann, ist dabei Vorsicht geboten. Einmal geschaffene Sonderstrukturen werden oftmals nach einer bestimmten Zeit einfach wieder aufgelöst, ohne dass sie nachhaltige Wirkungen zeigen oder beibehalten, um zu begründen, dass man bestehende Strukturen nicht verändern muss. Spätestens in der Übergangsphase sind klare Zuständigkeiten in der Linie zu verteilen und dauerhafte Organisationsstrukturen zu schaffen. Dies ist für die Erreichung der Regelpraxis unerlässlich.
- Um die Ernsthaftigkeit der Umsetzung von GM sichtbar zu machen, bietet sich eine Ausweisung der vorhandenen Zuständigkeiten z. B. für Prozesssteuerung im Organigramm der Ressorts an. Ferner sind die jeweiligen Aufgaben im Rahmen der Umsetzung von GM im Ressort in die regulären Aufgabenkataloge, aller Beschäftigten zu integrieren. Wenn GM eine Aufgabe aller Beschäftigten darstellt, muss Gender-Kompetenz auch in die Arbeitsplatz- und Funktionsbeschreibungen mit eingehen.

Bei der Verteilung der Zuständigkeiten im Rahmen der Umsetzung von GM lassen sich folgende Zuständigkeiten differenzieren:

### ***Zuständigkeit für Prozesssteuerung***

Sinnvollerweise sollte es eine Organisationseinheit geben, die den gesamten GM-Prozess in einem Ressort steuert. Das umfasst z. B. die Verantwortung für die Koordinierung und Umsetzung von GM bei den Maßnahmen des Ressorts in allen Bereichen durch eine konkrete Zeit- und Arbeitsplanung. Dabei ist für eine enge Zusammenarbeit aller Abteilungen zu sorgen. Darüber hinaus geht es darum, Probleme zu identifizieren und Problemlösungsstrategien zu entwickeln sowie Impulse und Unterstützung für das gesamte Ressort zu

geben. In diesem Zusammenhang müssen auch personelle, zeitliche und finanzielle Ressourcen zur Verfügung gestellt werden. Als Teil der Umsetzung von Top-Down sind die Beschäftigten durch „Vorbild sein“ zu motivieren. In einer modernen Verwaltung umfasst die Prozesssteuerung auch ein Controlling, das notwendig ist, um die erforderlichen Steuerungsinformationen zu erhalten, um gegebenenfalls bisherige Vorgehensweisen zu optimieren. Prozesssteuerung ist besonders in der Einführungs- und Übergangsphase von großer Bedeutung. In diesen Phasen muss der Implementierungsprozess in Gang gesetzt und steuernd begleitet werden. Im Laufe der Zeit verändern sich die Aufgaben. In der Übergangsphase wird zunehmend die fachliche Steuerung wichtiger, in der Regelpraxis die fachliche Bearbeitung.

Um die Verantwortung für diese Aufgaben zu verteilen, kommen

**verschiedene Modelle** in Betracht:

- Die Übertragung der Zuständigkeit für die Prozesssteuerung auf die **Abteilungsleitung Zentral** bietet große Vorteile. AL-Z besitzt weitreichende Steuerungsmöglichkeiten und Durchsetzungsmacht für den Implementierungsprozess GM und wird nicht mit der "Frauenecke" assoziiert. Allerdings gilt es, das Engagement für GM und Gender-Kompetenz in der Abteilung sicher zu stellen. Ansonsten könnte die Leitung der Zentralabteilung auf Grund ihrer zentralen Funktion die Umsetzung von GM für das gesamte Ressort behindern bzw. verzögern. Auf Bundesebene besitzen die Abteilungsleitungen Zentral als Mitglied der interministeriellen Arbeitsgruppe (IMA GM) zudem Kenntnisse zum Implementierungsstand der gesamten Bundesverwaltung, die sich für die Umsetzung im Ressort produktiv nutzen lassen. Für die Kommunikation mit den anderen Abteilungsleitungen ist u.a. die Abteilungsbesprechung zu nutzen. Für die inhaltlich Arbeit ist es sinnvoll, die Leitung Zentralabteilung wird bei der Erledigung ihrer Aufgabe durch ein andere Arbeitseinheit z. B. ein Koordinierungsreferat unterstützt.
- Die Einrichtung einer **abteilungsübergreifenden Steuerungsgruppe für die Prozesssteuerung GM** kann gerade zu Beginn der Implementierung und bei der Gestaltung der Übergangsphase in die Regelpraxis sinnvoll sein, auch wenn es sich dabei um eine Sonderstruktur handelt. Dieses Gremium sollte hochrangig besetzt sein, d.h. mit Personen mit Entscheidungsmacht

für das gesamte Ressort. Daher ist eine Ansiedlung dieses Gremiums auf Referatsebene nicht angebracht. In einer solchen Steuerungsgruppe sollten alle Abteilungsleiter und Abteilungsleiterinnen vertreten sein, z. B. unter Vorsitz der Leitung der Zentralabteilung. Sind alle Abteilungsleitungen vertreten, ist die Weitergabe von notwendigen Informationen, Impulsen und Vorgaben in die jeweiligen Abteilungen gewährleistet. Optimaler Weise ist - zumindest für die Einführungsphase von GM - externe Unterstützung vorzusehen, um bei möglicherweise noch fehlender Gender-Kompetenz fachlich zu unterstützen. Die Mitglieder einer solchen abteilungsübergreifenden Steuerungsgruppe sollten durch Fortbildung bei ihrer Aufgabe unterstützt werden. Ein Beispiel für eine solche Steuerungsgruppe stellt die Kontaktgruppe GM im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend dar.

Für die notwendige Unterstützung der Leitung, also der Ministerin bzw. des Ministers sowie der Staatssekretärin bzw. des Staatssekretärs ist darauf zu achten, dass Rückkoppelung mit der Leitung möglich ist und genutzt wird.

- Eine weitere Möglichkeit ist die Verteilung der Zuständigkeit in einem **Planungsstab**. Dieser ist konzeptionell und strategisch für das gesamte Ressort verantwortlich. Daher hat der Planungsstab direkten Zugang zur Leitung. Diese Funktion macht die Ansiedlung von Zuständigkeit für die Prozesssteuerung für GM so interessant. Durch diese Nähe zur Leitung kann der erforderliche Top-Down Aspekt glaubwürdig umgesetzt werden. Darüber hinaus hat der Planungsstab die Möglichkeit bestehende informelle Wege zu nutzen, um im Ressort in die Breite zu wirken. Als Nachteil ist aber zu sehen, dass kein direkter Zugang zu den Abteilungen besteht. Um diesen Nachteil aufzufangen, kann es sinnvoll sein, die Zuständigkeit für die Prozesssteuerung zu teilen, z. B. mit der Zentralabteilung. Das Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft hat sich im Rahmen der ressortinternen Umsetzung von GM für dieses Modell entschieden.
- Bei der Ansiedlung der Zuständigkeit bei einem **Koordinierungsreferat** ist zu bedenken, dass bestimmte Steuerungsformen dieser Funktionsebene nicht zur Verfügung stehen, die für eine Prozesssteuerung des gesamten

Ressorts aber notwendig sind. Eine effektive Erledigung der Aufgabe ist so kaum möglich bzw. hängt dann zudem stark von der informellen Macht des jeweiligen Referats ab. Sinnvoll kann es sein, ein Koordinierungsreferat zur Unterstützung der Leitung der Zentralabteilung einzurichten. Es sollte aber weiterhin gewährleistet sein, dass die Zuständigkeit bei der Leitung der Zentralabteilung verbleibt und das Koordinierungsreferat nur unterstützende Funktionen wahrnimmt.

Die Übertragung auf das **Personalreferat** ist nicht sinnvoll, weil dieses Referat zu sehr mit Personalentwicklung und Frauenförderung assoziiert wird und inhaltlich vor allem Kompetenzen zu diesen Bereichen bestehen. Eine Übertragung der Zuständigkeit auf das **Organisationsreferat** ist auch nur begrenzt zweckmäßig, weil ein fachlicher Bezug zur Aufgabenstellung GM beim Organisationsreferat fehlt. Sinnvoll ist eine solche Zuständigkeit nur für die Koordinierung der Verankerung in bestehende Abläufe und Routinen.

- Eine weitere Möglichkeit wäre die Verteilung für die Zuständigkeit der Prozesssteuerung auf eine einzelne Person, also eine **Gender- oder Gender-Mainstreaming-Beauftragte bzw. einen Beauftragten**. Dagegen spricht die Gefahr der Marginalisierung durch Etablierung einer Sonderstruktur. Selten werden solche Beauftragte mit entsprechender Entscheidungsmacht ausgestattet. Eine effektive Erledigung der gestellten Aufgabe – Prozesssteuerung GM für das gesamte Ressort – wäre damit nicht möglich. Die Einrichtung solcher Beauftragter kann gegebenenfalls in der Einführungsphase von GM sinnvoll sein, dann aber als Ansprechpartnerinnen und -partner im Rahmen von interner Beratung für die fachliche Steuerung in jeder Abteilung.
- Die Zuständigkeit für die Prozesssteuerung von GM sollte auch nicht bei der Gleichstellungsbeauftragten angesiedelt werden. Eine solche Rolle der Gleichstellungsbeauftragten würde dem Querschnittsansatz und Top-Down-Prinzip von GM widersprechen und zu einer Reduzierung von GM auf personalpolitische Maßnahmen und Frauenförderung führen. Die oben beschriebenen Gefahren von Marginalisierung und kaum vorhandener Entscheidungsmacht sprechen zudem gegen eine solche Zuständigkeitsverteilung. Gleichwohl ist das Wissen der GBA bezogen auf

Gleichstellung und die eigene Verwaltungseinheit wichtig für die Umsetzung von GM und sollte genutzt werden. Die Gleichstellungsbeauftragte kann als Vermittlerin und Multiplikatorin im Rahmen der Umsetzung von GM tätig sein.

Alle vorgestellten Modelle weisen mehr oder weniger große Vor- und Nachteile auf. Es gibt nicht das eindeutig beste Modell, das „Patentrezept“ für die Verteilung von Zuständigkeiten. Vielmehr müssen die Besonderheiten des Ressorts bei der Entscheidung für eines dieser Modelle mitbedacht werden. Auch wenn es z. B. aus den dargestellten Erwägungen im allgemeinen sehr sinnvoll ist, die Prozesssteuerung bei der Leitung der Zentralabteilung anzusiedeln, kann dies im Einzelfall auch eine falsche Entscheidung sein. Wenn man weiß, dass dort erheblich Widerstände gegen Gleichstellung und/oder GM vorhanden sind, kann eine Entscheidung für das Modell Prozesssteuerung durch Abteilungsleitung Zentral den ganzen Umsetzungsprozess behindern. Umgekehrt kann es auch mal sinnvoll sein, die Zuständigkeit bei einem Koordinierungsreferat anzusiedeln. Beispielsweise wenn dort eine sehr engagierte und erfahrene Person sitzt, die für Gleichstellung viel Engagement zeigt und zudem über viel informelle Macht im Hause verfügt. Die Entscheidung für eine bestimmte Organisationseinheit kann kaum unabhängig von der Einschätzung der dahinter stehenden Personen getroffen werden.

### ***Zuständigkeit für die fachliche Steuerung***

Neben der Zuständigkeit für die Prozesssteuerung bedarf es auch einer Zuständigkeit für die **fachliche Steuerung**. Darunter ist zu verstehen, dass die Abteilungs- und Referatsleitungen die gleichstellungsorientierte Bearbeitung der Fachaufgaben durch die Beschäftigten einzufordern, d.h. aktiv vorgeben und aktiv nachfragen. Eine Abteilungsleiterin zum Beispiel hat im Rahmen ihrer Verantwortung für die fachliche Steuerung deutlich zu machen, dass die Aufgabe erst dann gut erledigt ist, wenn die fachlich gebotenen Gender-Aspekte integriert sind.

Spätestens in der Regelpraxis müssen diese Funktionsebenen diese Aufgabe als Teil ihrer allgemeinen Führungsaufgaben begreifen. Daher sollte Gleichstellung auch verbindlich in ihrem Aufgabenkatalog aufgenommen

werden. Die differenzierten Zuständigkeiten für Prozesssteuerung und fachliche Steuerung müssen sich sinnvoll ergänzen und miteinander verschränkt sein.

In der Einführungs- und der Übergangsphase kann es zweckmäßig sein, bestimmte Organisationseinheiten zur Absicherung der fachlichen Steuerung von GM zu schaffen. Beispielsweise in dem man **abteilungsübergreifende Arbeitsgruppen** zu bestimmten fachlichen Aufgaben **etabliert**: zu Fortbildung, Daten/Statistik, Ressortforschung etc. Das Land Berlin <<http://www.berlin.de/senwiarbfrau/frauen/gender> > z. B. hat im Rahmen der Umsetzung von GM u.a. Arbeitsgruppen zu Gender Budgeting und Daten eingesetzt. Dies ermöglicht eine intensive fachliche Auseinandersetzung. In der Übergangsphase zur Regelpraxis sollte man eher **bestehende abteilungsübergreifende Strukturen** auf Arbeitsebene, wie z. B. eine Projektgruppe Forschung für die fachliche Steuerung nutzen. Gleichstellung ist als Fachaufgabe in diesen Zusammenhang zu integrieren.

### ***Zuständigkeit für die fachliche Bearbeitung***

Die Zuständigkeit für die Integration von Gender-Aspekten in die Facharbeit liegt bei den Referentinnen und Referenten sowie den Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern. Um den Anspruch von GM als Querschnittsaufgabe gerecht zu werden, muss auch an dieser Stelle Gleichstellung als Teil der täglichen Facharbeit in den Aufgabenkatalog aufgenommen werden.

Gender-Kompetenz und Wissen um die Strategie GM sind relativ neue Anforderungen für Beschäftigte der Verwaltung. Damit die Beschäftigten ihrer Aufgabe – Integration von Gender-Aspekten in die Facharbeit – nachkommen können, muss die Ebene der Prozesssteuerung deshalb genügend Ressourcen für notwendige Fortbildungsmaßnahmen zu GM zur Verfügung stellen. Sinnvoll ist es aber auch, z. B. bei der zentralen Fortbildungseinrichtung der Bundesregierung (BaköV) sowie den entsprechenden Landeseinrichtungen integrierte Fortbildungskonzepte einzufordern. Aufgabe der Ebene der fachlichen Steuerung ist es, immer wieder über die Notwendigkeit von Fortbildungsmaßnahmen zu informieren. Den Bedarf an solchen Maßnahmen müssen hingegen die Referentinnen und Referenten anmelden und einfordern. Nur auf Grundlage solcher Steuerungsinformationen sind die Zuständigen für

die Prozesssteuerung in der Lage, ihrem Aufgabenbereich effektiv nachzukommen und die für die erfolgreiche Umsetzung von GM notwendigen Entscheidungen zu treffen. Dies zeigt, wie wichtig eine gute Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Steuerungsebenen für eine erfolgreiche Umsetzung von GM ist.

Erarbeitet von Sandra Lewalter