

**Die Bedeutung von Instrumenten im Implementierungsprozess:**

**Die Arbeitshilfe „Gender Mainstreaming bei der Vorbereitung von  
Rechtsvorschriften“  
in der Anwendungspraxis**

Sehr geehrte Damen und Herren,

bedauerlicherweise gibt es jetzt keinen Vortrag zu den praktischen Erfahrungen des BMU mit der Implementierung von GM in die Geschäftsordnung. Diese hätten mich auch sehr interessiert.

Ich hoffe, dass unsere praktischen Erfahrungen, d.h. die der Bundesregierung - aller Ressorts - mit der Arbeitshilfe Rechtsetzung für Sie genauso interessant sind. Ich vermute, dass Sie teilweise nicht sehr überrascht sein werden, sondern - als mehr oder weniger altgediente Verwaltungsmenschen - ihre eigenen Erfahrungen mit neuen Prozessen bestätigt sehen.

Ich möchte zunächst kurz auf den **Hintergrund** der Arbeitshilfe und der Evaluierung eingehen, dann etwas zu den daraus gewonnenen **Erkenntnissen** sagen und abschließend den Fokus auf die **Schlussfolgerungen** legen.

## ↓ Hintergrund

Die rechtliche Verpflichtung zur Anwendung von Gender Mainstreaming ergibt sich - abgesehen von den europarechtlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben - ganz konkret aus der Gemeinsamen Geschäftsordnung der obersten Bundesbehörden (GGO).

§ 2 der GGO beinhaltet, dass „die Gleichstellung von Frauen und Männern durchgängiges Leitprinzip [ist] und bei allen politischen, normgebenden und verwaltenden Maßnahmen der Bundesministerien in ihren Bereichen gefördert werden [soll] (Gender Mainstreaming)“.

Jedes Fachressort hat dementsprechend bei der Erarbeitung eines Rechtsetzungsvorhabens dessen (ggf. unterschiedliche) Auswirkungen auf Männer und Frauen zu berücksichtigen und die Gleichstellung von Männern und Frauen zu fördern. Das BMFSFJ ist gemäß § 45 GGO, Anlage 8 Nr. 8 a (vormals 9a) GGO zu beteiligen.

Dies bedeutet, dass jedes Ressort bei jedem Gesetz einen entsprechenden Prüfauftrag hat.

Die Arbeitshilfe „Gender Mainstreaming bei der Vorbereitung von Rechtsvorschriften“ konkretisiert diese gesetzlichen Vorgaben.

Sie ist im Rahmen eines der wesentlichen Pilotvorhaben der Bundesregierung in der letzten Legislaturperiode entwickelt worden und von der Interministeriellen Arbeitsgruppe Gender Mainstreaming am 12. September 2003 angenommen worden.

Sie soll diese Prüfung, d.h. eine geschlechterdifferenzierte und gleichstellungsorientierte Gesetzesfolgenabschätzung erleichtern und vereinheitlichen.

Die Arbeitshilfe ist keine Verwaltungsvorschrift und ihre Anwendung damit auch keine Verpflichtung. Die Arbeitshilfe versteht sich gemäß ihrer Bezeichnung als *Hilfe*. Sie soll auch dazu beitragen, größeren bürokratischen Aufwand zu vermeiden.

Sie enthält - entlang der GGO - Prüffragen zur Umsetzung von Gender Mainstreaming für jeden Arbeitsschritt des Rechtssetzungsvorhabens. Sie besteht aus einer Relevanzprüfung und einer Hauptprüfung. Einzelheiten können Sie dem Exemplar entnehmen, das sich in Ihren Tagungsunterlagen befindet.

Die Arbeitshilfe ist auf Beschluss der Staatssekretäre vom 24. Februar 2003 in den Ressorts zunächst erprobt worden.

Nach Abschluss einer einjährigen Erprobungsphase ist sie unter Berücksichtigung der Erfahrungen der Ministerien überarbeitet, insbesondere gestrafft worden.

Diese zwischen den Ressorts abgestimmte Fassung ist am 24. Januar 2004 über die Staatssekretärsrunde in den Ressorts eingeführt worden. Die derzeit gültige Arbeitshilfe basiert somit u.a. auf den Erkenntnissen des Vorjahresberichtes.

Das BMFSFJ hat die Anwendung der Arbeitshilfe im vergangenen Jahr erneut „unter die Lupe“ genommen und ist dabei zu folgenden Ergebnissen gekommen.

## ↓ **Evaluierungsergebnis**

- Der Implementierungsprozess ist im vergangenen Jahr deutlich vorangeschritten. Gender Mainstreaming und die Existenz der Arbeitshilfe sind inzwischen als Thema, aber auch als politisches Instrument relativ flächendeckend zumindest theoretisch bekannt. Es wird anerkannt, dass eine Auseinandersetzung mit dem Thema und die Berücksichtigung der Arbeitshilfe nötig sind oder zumindest verlangt werden.
- Die Arbeitshilfe selbst hat sich insgesamt als taugliches Instrument erwiesen. Änderungen werden nicht gewünscht. Vielmehr wurde mehrfach deutlich geäußert, dass die Arbeitshilfe in der bestehenden Fassung aus sich heraus gut verständlich und induktiv gestaltet ist.
- Bei der tatsächlichen Anwendung der Arbeitshilfe zur Rechtsetzung zeigte sich weiterhin ein heterogenes Bild.

Problematisch scheint eher die *Wahrnehmung* der Arbeitshilfe als solcher und die Beschäftigung mit ihrem Inhalt. Dort sind nachwievor Widerstände vorhanden. Diese resultieren sicherlich zum Teil auch aus der hohen Arbeitsbelastung und der zunehmenden Arbeitsverdichtung.

In den meisten Ressorts verfügen einzelne oder mehrere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bereits über eine profunde Gender-Kompetenz.

Gleichzeitig wurde anhand der Qualität der Anwendung der Arbeitshilfe und den Rückäußerungen aber auch deutlich, dass in vielen Ressorts eine erhebliche Zahl von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern noch keine

konkrete Vorstellung über die tatsächliche Anwendung und den Sinn und die Reichweite von Gender Mainstreaming bei der Gesetzesfolgenabschätzung hat.

- Wenig verbreitet scheint auch das Verständnis dafür, dass eine rechtliche Verpflichtung zu einer geschlechterdifferenzierten und gleichstellungsorientierten Herangehensweise auch dann besteht, wenn das Ressort nicht um federführend, sondern um nur im Rahmen einer Mitberatung zuständig ist.

Hier wird zum Teil die Zuständigkeit für die Einhaltung der Grundsätze des Gender Mainstreaming beim BMFSFJ oder beim GenderKompetenzZentrum gesehen.

- Es wird deutlich, dass weiterhin immer wieder auf die Arbeitshilfe hingewiesen werden muss. Ihr Inhalt ist in einigen Bereichen immer noch unbekannt. Die Einstellung in das Intranet und Internet allein führen nicht unbedingt zur Kenntnisnahme.

Daher sollten auch weiterhin Bemühungen und Maßnahmen unternommen werden, für die Anwendung der Arbeitshilfe zu werben und deutlich zu machen, dass es sich nicht um eine *zusätzliche* Sonderform der Gesetzesfolgenabschätzung handelt, sondern (lediglich) um eine differenziertere Form.

Die Arbeitshilfe allein kann das nicht leisten. Das hinter allen Implementierungsbemühungen von Gender Mainstreaming liegende Ziel, den Verfassungsauftrag des Art. 3 Abs. 2 GG zu erfüllen, sollte immer wieder (mit-)transportiert werden.

Die weiterhin bestehenden Tendenzen, Gender Mainstreaming ohne inhaltliche Auseinandersetzung abzuhaken, müssen verhindert werden.

Dies scheint nur möglich, indem verstärkt darauf geachtet wird, dass in allen Bereichen der Verwaltung Gender-Kompetenz vorhanden ist.

Nur wenn eine grundsätzliche Sensibilität dafür geschaffen wird, dass in den meisten Politikbereichen die Lebenswirklichkeit von Frauen und Männern unterschiedlich ist, sind die zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Lage, Einfallstore für Diskriminierungen bzw. gleichstellungspolitische Potenziale zu erkennen und im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung zu erörtern.

- Prüfungen reduzierten sich häufig auf den Aspekt der geschlechtergerechten Sprache. Vorhandenes geschlechterdifferenziertes Datenmaterial wurde nicht im erforderlichen Umfang herangezogen.
- Sprachliche Gleichbehandlung ist ein Thema, das im Verhältnis zur eigentlichen geschlechterdifferenzierten und gleichstellungsorientierten Gesetzesfolgenabschätzung einen sehr großen, wenn nicht gar zu großen, Raum einnimmt. Es besteht die Gefahr, dass diese Frage, die im Rahmen der Rechtsförmlichkeitsprüfung nur ein Gesichtspunkt ist, den inhaltlichen Fokus der Arbeitshilfe auf Gesetzesfolgen verdrängt.
- Unterstützende Beratung durch das GenderKompetenzZentrum wurde bisher nur zum Teil angenommen.

Zum Teil herrscht das Missverständnis vor, dass das Zentrum die Aufgabe habe, die Gesetzesfolgenabschätzung für das jeweilige Ressort quasi als Forschungsauftrag durchzuführen.

Angebote zu Workshops, die zu einer eigenständigen Genderprüfung befähigen sollen, wurden als nicht zielführend empfunden.

Insofern sollte noch einmal auf die fachbezogene Zuständigkeit im Ressortkreis betont werden und auf die Möglichkeit, ggf. Hintergrundinformationen und Daten für eine fundierte Genderprüfung durch eine explizite Forschungsvergabe an Dritte vorbereiten zu lassen, hingewiesen werden.

## **Schlussfolgerungen**

Nach wie vor aktuell sind die folgenden Implementierungsmaßnahmen, die bereits am Ende der ersten Evaluierungsphase vorgeschlagen wurden:

- Sicherstellung, dass grundlegende Gender-Kompetenz zunächst als Wissen über die Strategie, des Weiteren aber auch inhaltlich vorhanden ist und bleibt;
- Verstärkte Abstimmung mit der BAKÖV, um in Fortbildungsprogrammen Gender-Kompetenz zur Prüfung der Genderrelevanz zu vermitteln;
- Verstärkte Vermittlung auch des Nutzens von Gender Mainstreaming für die Fachpolitik (größere Zielgenauigkeit und Zweckmäßigkeit, ggf. auch Einsparung von Kosten);

Die Interministerielle Arbeitsgruppe Gender Mainstreaming sollte darüber hinaus bei der Koordination der künftigen Implementierungsarbeit der Ressorts insbesondere auf folgende Aspekte aufgreifen:

- Diskussion von **Zielvereinbarungen** zur durchgängigen und inhaltlich hochwertigen Anwendung von GM; Erarbeitung von konkreten konzeptionellen Vorschlägen für die organisatorische Verankerung eines Steuerungsmodells (Controlling) in den Ressorts (ggf. durch eine auf Arbeitsebene einzurichtende Arbeitsgruppe)
- Entwicklung eines abgestimmten begleitenden **Schulungskonzepts**
- Klärung der Anforderungen an **geschlechtergerechte Sprache** und formale Gestaltungskriterien;
  - Entwicklung eines einheitlichen Modus ,
  - stärkere Differenzierung zwischen der formalen Frage „Sprache“ und der inhaltlichen Frage „Gesetzesfolgen“,
  - Auftrag an BMJ/BMFSFJ zur Erarbeitung von Vorschlägen
- Sinnvoll erscheint es hier, u.a. bei der Erstellung neuer Informationssysteme, wie das der BAKÖV zum Gesetzgebungsvorhaben und der vom BMI geplanten Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung frühzeitig auf **Schnittstellen** zu achten.
- Da die Vorschläge des Vorjahresberichtes kaum umgesetzt wurden, sollte für die Zukunft versucht werden, die Ressorts zu eine Aufnahme in die Arbeitsvereinbarung für die kommende Legislaturperiode zu gewinnen. Denkbar wäre auch, für die konkrete Umsetzung das Instrument der Zielvereinbarung zu nutzen. Darüber kann aber sicherlich erst in der nächsten Legislaturperiode gesprochen werden.

Über die konkrete Fortsetzung des Implementierungsprozesses wird die IMA sicherlich in dieser Legislaturperiode - die letzte Sitzung ist in der

kommenden Woche am 5. Juli - nicht mehr abschließend entscheiden.  
Dies wird in der nächsten Legislaturperiode erneut aufgegriffen werden.