

# **Gleichstellungsorientierte Arbeitsroutinen für die Verwaltung am Beispiel von gleichstellungsorientierter Gesetzesfolgenabschätzung**

*Sandra Lewalter*

## **1 Einleitung**

Ergebnisse der gleichstellungsorientierten Organisationsforschung zeigen, dass Organisationen „vergeschlechtlicht“ sind. Mit diesem Begriff ist gemeint, dass Organisationen durch bestehende Strukturen und Arbeitsabläufe geschlechtsbezogene Ungleichheiten und Ausgrenzungen (re-)produzieren und verstärken. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn Organisationen von einer geschlechtsneutralen Wirklichkeit ausgehen und Gleichstellungsfragen ganz ausblenden oder auf bestimmte Lebensbereiche beschränken, wie z.B. auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Denn Gleichstellungssaspekte spielen überall dort eine Rolle, wo Frauen und Männer direkt oder indirekt möglicherweise unterschiedlich von Maßnahmen, Projekten oder Rechtsvorschriften betroffen sind. Dies ist nicht nur der Fall in der Familien-, sondern gilt in gleicher Weise für die Arbeitsmarktpolitik oder im Bereich der Sozial-, Wirtschafts- oder Finanzpolitik. Daher wird Gleichstellung auch als Querschnittsaufgabe bezeichnet (Lewalter et al. 2009, S. 126).

„Gender blindness“ führt in der Regel nicht zur Geschlechtsneutralität einer Maßnahme, sondern hat oft einseitige geschlechtsspezifische Auswirkungen. Auf diese Weise werden negative Effekte von Maßnahmen für verschiedene Lebenslagen und die Situation von Frauen und Männern nicht sichtbar, für die Betroffenen in der Umsetzung aber spürbar. Im vorliegenden Kontext ist die öffentliche Verwaltung als Organisation von Interesse und speziell die Ministerialverwaltung sowie die Gleichstellungseffekte, die sie durch ihr Handeln produziert.

Dieser Artikel skizziert, warum es bei der Aufgabenerfüllung in Ministerialverwaltungen oft zu negativen Gleichstellungseffekten kommt und auf welche Weise die Implementierung von Gender Mainstreaming (GM) als Gleichstellungsstrategie versucht, Alternativen für gleichstellungsorientiertes Verwaltungshandeln zu liefern. Abschließend wird anhand des Verfahrens der gleichstellungsorientierten Gesetzesfolgenabschätzung (glGFA) aufgezeigt, wie diese zu einem De-Gendering des Mainstreams (vgl. zum Begriff Geppert/Lewalter 2011, S. 136) bei der Erarbeitung von Rechtsvorschriften beitragen kann.

## 2 Aufbau, Arbeitsweise und Aufgaben von Ministerialverwaltungen

Ministerien sind geprägt durch die Merkmale einer klassisch-bürokratischen Organisation: „*starke Arbeitsteilung, hierarchische Kommunikation in einem Einliniensystem und Professionalisierung*“ (Bogumil/Jann 2009, S. 155). Politisch werden Ministerien von einer Ministerin bzw. einem Minister geleitet, der bzw. die auf Bundesebene dabei von ein oder zwei parlamentarischen Staatssekretärinnen bzw. Staatssekretären unterstützt wird, die insbesondere für die Zusammenarbeit und Verbindung zum Bundestag und Bundesrat zuständig sind. Daneben gibt es in der Leitungsebene zusätzlich verbeamtete Staatssekretärinnen bzw. Staatssekretäre. Ihre Aufgabe ist es, die Ministerin bzw. den Minister bei der Leitung des Ressorts nach innen zu unterstützen. In diesem Sinne sind sie das Scharnier zwischen der politischen Leitung und dem Personal der Ministerien, die die politischen Inhalte umsetzen bzw. deren Umsetzung vorbereiten. Ferner unterteilen sich die Ministerien in Abteilungen, Unterabteilungen und Referate. Die Referate sind als Grund- bzw. Basiseinheiten die eigentlichen Arbeitseinheiten der Ministerien (vgl. ebd.).

Die Aufgabe eines Ministeriums besteht hauptsächlich in der Programmentwicklung, in der Regel durch Vorbereitung von Gesetzen, Rechtsverordnungen oder Verwaltungsvorschriften. Dadurch werden die politischen Entscheidungen der Regierung umgesetzt bzw. deren Umsetzung vorbereitet. Weitere Aufgaben sind daneben der Vollzug von Gesetzen, sowie die Steuerung und Überwachung von nachgeordneten Behörden; ferner die Erledigung von Hilfsaufgaben, wie die Vorbereitung von Reden und das Aufbereiten von Information, u.a. zum Beantworten von parlamentarischen Anfragen (ebd., S. 154).

Als nächstes stellt sich die Frage, auf welche Weise die Ministerien konkret ihre Aufgaben erledigen und wie dadurch negative Gleichstellungseffekte entstehen. Da die Haupttätigkeit der Ministerialverwaltung in der Vorbereitung von Rechtsvorschriften besteht, beziehen sich die folgenden Ausführungen auf die Erarbeitung von Rechtsvorschriften, zumal vieles, was für die Erarbeitung von Rechtsvorschriften gilt, auch für die Art der Erledigung anderer ministerieller Aufgaben zutrifft.

## 3 Ministerielle Gesetzesproduktion und deren Gleichstellungseffekte

Das Grundgesetz regelt zwar, wer Gesetze initiieren darf und wie das parlamentarische Verfahren auszusehen hat (vgl. Art. 76 GG), aber es enthält keine Vorgaben für die Gesetzesproduktion in den Ministerialverwaltungen. Dabei ist die ministerielle Erarbeitung von Gesetzesentwürfen der „*legislative Normalfall*“ (Dieckmann 2002, S. 329), also die Regel und der parlamentarische Entwurf ist eher die Ausnahme.

Die grundgesetzlichen Vorgaben beziehen sich allein auf die parlamentarische Gesetzgebung. Das ministerielle Gesetzgebungsverfahren gilt deshalb als unternormiert. Vorschriften für die Vorbereitung von Gesetzesentwürfen finden sich hauptsächlich in den Geschäftsordnungen des Bundes und der Länder sowie in einzelnen Hausanordnungen, Dienstanweisungen oder Rundschreiben der Ressorts (vgl. König 1987, S. 125). Smeddinck und Tils haben die idealtypische Gesetzesproduktion innerhalb der Verwaltung folgendermaßen zusammengefasst:

- „– Der zuständige Referatsleiter arbeitet innerhalb eines Ministeriums auf Weisung seiner Vorgesetzten oder nach Rücksprache mit ihnen einen Gesetzesentwurf aus (Referentenentwurf). Mit anderen thematisch berührten Referaten sowie Ministerien und Interessenverbänden nimmt er währenddessen Kontakt auf (informelle Konsultation).
- Sobald der eigene Entwurf fertig ist, holt der federführende Referatsleiter die formellen Stellungnahmen von anderen betroffenen Ressorts und Interessenverbänden ein, wobei einige Ministerien privilegierte Beteiligungsrechte im Hinblick auf gesonderte inhaltliche Gesichtspunkte haben (Finanzministerium, Justizministerium, Innenministerium, Umweltministerium).
- Auf dieser Basis wird der Entwurf verändert. Nur die jeweils letzte Fassung enthält den aktuellen Stand der Absichten. [...]
- Sobald der Minister den Entwurf als den seinigen anerkannt hat, wird er [...] als Vorlage an das Kabinett versandt.
- Die Vorlage wird durch Beschuß des Kabinetts zur Regierungsvorlage. Da bei umstrittenen Fragen regelmäßig Vorklärungen erfolgt sind, hat diese Entscheidung in der Mehrzahl der Fälle lediglich formellen Charakter.“ (Smeddinck/Tils 2000, S. 56)

Die Darstellung von Smeddinck und Tils liefert eine idealtypische Beschreibung. In der Literatur wird betont, dass über den tatsächlichen Verlauf eines Gesetzgebungsverfahrens wenig bekannt ist. Die inneradministrative Gesetzesproduktion wird vielmehr mit Bildern der „Black box“ beschrieben (vgl. Veit 2010, S. 35f.). Ein Grund dafür ist, dass diejenigen, die sich aus wissenschaftlicher Perspektive mit den tatsächlichen Abläufen innerhalb der Verwaltung auseinandersetzen, nicht in den Innenbereich gelangen und diejenigen, die sich dort aufhalten, zumeist nicht darüber schreiben (vgl. Brandt 1999, S. 25). Aufgrund dieser Intransparenz verwaltungsinterner Vorgänge ist die Informationslage über den konkreten Ablauf der Vorbereitung von Gesetzen recht dünn. Die Intransparenz der deutschen Verwaltungskultur zeigt sich noch an anderen Aspekten des ministeriellen Gesetzgebungsverfahrens: Zwar gibt es z.B. Vorgaben zur Beteiligung bzw. Anhörung im Rahmen von Gesetzgebungsverfahren,<sup>1</sup> jedoch keine Pflicht der Verwaltung, die Ergebnisse der Beteiligung zu veröffentlichen oder in der

1 Vgl. die Interessenermittlung nach §§ 41, 47 GGO Bund.

Begründung des Gesetzes kenntlich zu machen, welche Regelung im Gesetz z.B. auf welche Stellungnahme zurückzuführen ist (Schulze-Fielitz 1988, S. 282). Die Intransparenz wird noch verstärkt durch informelle Vorgaben, die strukturieren, „wer mit wem wann über was spricht“, zum Teil in Ergänzung, aber auch entgegen der bestehenden geschriebenen Regeln. Während die einen betonen, dass die Verwaltung ihre Aufgaben nicht bewältigen könnte, wenn sie sich ausschließlich an den festgelegten Dienstweg halten würde (vgl. Ismayer 2008, S. 394), kritisieren andere Stimmen die nicht demokratisch legitimierte und rechtlich nicht vorgesehene Einflussnahme von Sachverständigen, Lobbygruppen und Parteien durch informelle Kanäle. Entscheidend ist hierbei aber nicht, dass die Verwaltung mit den verschiedenen Interessengruppen spricht; zumal es die Aufgabe der Ministerialverwaltung ist, die Formulierung eines mehrheitsfähigen Gesetzesentwurfes abzuliefern. Dies kann nur gelingen, wenn die verschiedenen Interessen Gehör finden, die so erhaltenen Informationen politisch bewertet und die unterschiedlichen Interessen kanalisiert werden, um einen Kompromiss zu finden (vgl. Schulze-Fielitz 1988, S. 281; König 1987, S. 141). Problematisch ist vielmehr, dass sich diese Vorgänge zumeist nicht in offener und nachvollziehbarer Weise vollziehen. Hinzu kommt, dass die Erarbeitung eines Gesetzesentwurfs stark gekennzeichnet ist durch „*Nicht-Linearität, Nicht-Kontinuität, zahlreiche verflochtene Feed-back-Schleifen sowie Vor- und Rückwirkungen*“ (Zeh 2000, S. 36).

Dies alles erschwert es, ein wirklichkeitstreues Bild der Arbeitsweise der Ministerialverwaltung zu vermitteln.

Trotz alledem sind in der verwaltungswissenschaftlichen Literatur zwei vorherrschende Prinzipien bzw. „*Mechanismen der Selbstkoordination*“ (Tils 2002, S. 292) identifiziert worden, die die Arbeitsweise der Ministerialverwaltung prägen und somit die Realität der Gestaltung von Gesetzesentwürfen in Ministerialverwaltungen gut abbilden: die selektive Perzeption und die negative Koordination (grundlegend dazu Mayntz/Scharpf 1973).

Mit dem Begriff der *selektiven Perzeption* wird die Neigung in den Fachreferaten der Ministerien beschrieben, sich bei der Problemwahrnehmung auf den eigenen Aufgaben- und Zuständigkeitsbereich zu beschränken:

„Insofern sucht das federführende Referat vor allem nach optimalen Lösungen für ein bestimmtes Teilproblem. Gesamtgesellschaftlich betrachtet führt die Summe der optimalen Lösungen für ein Teilproblem jedoch nicht zur optimalen Lösung des Gesamtproblems, wenn die Interdependenzen der Teilprobleme untereinander unbekannt sind, weil Maßnahmen in einem Bereich Folgeprobleme in einem anderen Bereich auslösen können.“ (Veit 2010, S. 50)

Erklärt wird dieses Verhalten insbesondere mit dem hohen Grad an Spezialisierung und Arbeitsteilung in Ministerien. Bei vielen Beschäftigten handelt es sich

nicht um Generalistinnen bzw. Generalisten, wie z.B. in Schweden, die eher koordinierend in Gesetzgebungsverfahren tätig sind (vgl. Veit 2010, S. 103ff.), sondern um hochgradig spezialisierte Beschäftigte, die eine besondere Expertise benötigen, um eigenständig Gesetze für ihre Aufgabenbereiche formulieren zu können. Verstärkt wird die Neigung, Probleme nur selektiv wahrzunehmen, durch die hochgradig hierarchische Arbeitsstruktur innerhalb jedes Ministeriums und durch das starke Ressortprinzip in der deutschen Ministerialverwaltung. So besteht die Gefahr, dass Gesetzesvorhaben und die damit zusammenhängenden Fachfragen nur innerhalb der eigenen Ressortgrenzen gedacht werden. Der prägende Abstimmungsmechanismus sowohl ressortintern als auch ressortübergreifend ist insofern der der *negativen Koordination*:

„Darunter versteht man die Tatsache, dass federführende Referate ihre Vorhaben zunächst weitgehend unabhängig von anderen Organisationseinheiten in der Ministerialbürokratie bis zur Entscheidungsreife entwickeln und es erst dann den mitprüfenden Referaten zur Stellungnahme vorlegen. Diese prüfen die Referentenentwürfe vor allem im Hinblick auf mögliche negative Auswirkungen auf den eigenen Bereich. Die Frage, inwieweit das Zusammenwirken verschiedener Maßnahmen zu einer erwünschten Gesamtwirkung führt, wird bei dieser Art der Koordination kaum beachtet. Die gemeinsame Vorbereitung von Gesetzesentwürfen im Rahmen von interministeriellen Projekt- oder Arbeitsgruppen nach dem Prinzip der ‚positiven Koordination‘ im Sinne einer ‚simultanen Problemverarbeitung für übergreifende Zusammenhänge‘ [...] bildet die Ausnahme.“ (Veit 2010, S. 51)

Die selektive Perzeption führt in der Regel dazu, dass das federführende Referat mögliche Gleichstellungseffekte im eigenen Zuständigkeitsbereich kaum wahrnimmt. Hinzu kommt, dass Gleichstellung eine Querschnittsaufgabe ist und es daher durch ein geplantes Gesetz regelmäßig auch zu Gleichstellungswirkungen in Bereichen außerhalb des Aufgabenbereichs des federführenden Referats kommen wird. In diesem Sinne lässt sich für die Querschnittsaufgabe Gleichstellung sogar von einer *doppelten selektiven Perzeption* sprechen: Die Berücksichtigung von Gleichstellungsaspekten wird vom federführenden Referat weder als Teil des eigenen Aufgabenbereichs wahrgenommen, noch werden die Gleichstellungsfolgen in anderen Aufgabenbereichen gesehen.

Das Prinzip der negativen Koordination verstärkt die Effekte des Prinzips der selektiven Perzeption: Aufgrund des Arbeitsprinzips der negativen Koordination überprüft jede Organisationseinheit nur die potenziell negativen Auswirkungen auf ihren Bereich. Es gibt keine Organisationseinheit, die die Gesamtwirkung einer Maßnahme überprüfen würde. Da es sich bei Gleichstellung um eine Querschnittsmaterie, also um einen „übergreifenden Zusammenhang“ handelt, wäre eine positive Koordination notwendig, um die vielfältigen Auswirkungen auf Gleichstellungsfragen in vielen verschiedenen Politikfeldern zu ermitteln und zu berücksichtigen.

Dies erfordert eine stärkere ressortübergreifende Zusammenarbeit, die Bildung von Querschnittseinheiten innerhalb der Ressorts und die Gestaltung eines offenen Willensbildungsprozesses, der darauf gerichtet ist, die Wechselwirkungen zwischen verschiedenen Einzelbereichen zu einer konsistenten und optimalen Gesamtlösung zusammenzuführen. Damit könnte den Problemen, die diese beiden Prinzipien für die gleichstellungsorientierte Gesetzesgestaltung aufwerfen, begegnet werden.

In den letzten Jahren nimmt zudem die Erkenntnis zu, dass es sich – auch jenseits von Gleichstellungsfragen – bei immer mehr gesellschaftlich relevanten Problemstellungen um Querschnittsaufgaben handelt, die sich kaum noch mit dem in Deutschland starken Ressortprinzip und bestehenden Ressortzuschnitten vertragen. Hier wird es insgesamt über kurz oder lang zu einer Veränderung der deutschen Verwaltungskultur kommen müssen.

Von der klassischen verwaltungs- und politikwissenschaftlichen Literatur wird jedoch nicht die Blindheit der Verwaltung gegenüber Geschlechter- und Gleichstellungsfragen gesehen und thematisiert. Es ist ein Verdienst der feministischen Organisationsforschung, die Vergeschlechtlichung von Organisationen sichtbar gemacht zu haben (vgl. grundlegend dazu Acker 1992; aktuell Peinl et al. 2005; Andressen et al. 2003, S. 53ff.): In Organisationen ist Geschlecht so eingeschrieben, dass die Organisation durch die bestehenden Strukturen und Arbeitsabläufe Ungleichheiten und Ausgrenzungen (re-)produzieren, vor allem wenn sie von der Prämissen ausgehen, dass es eine geschlechtsneutrale Wirklichkeit gibt und Gleichstellungsfragen auf bestimmte Lebensbereiche begrenzt sind. Scheinbar geschlechtsneutrale Verwaltungsroutinen, so auch die ministerielle Erarbeitung von Gesetzesentwürfen, (re-)produzieren so leicht negative Gleichstellungseffekte, weil sie systematisch Gleichstellungsfragen ausblenden oder marginalisieren.

„Gender blindness“ führt in der Regel nicht zu einer Geschlechterneutralität von Rechtsvorschriften, sondern geht oft implizit von einem „Normalfall“ aus, der sich bei näherer Betrachtung als typisch männlicher Lebensverlauf erweist. Typische Lebenslagen und Lebensentscheidungen von Frauen finden hingegen weit weniger Beachtung. Als aktuelles Beispiel für die Nichtberücksichtigung von Lebenslagen von Frauen und die geschlechterspezifischen Auswirkungen von Recht sind die Hartz-Gesetze zur Reform des Arbeitsmarktes in Deutschland zu nennen. Aufgrund der Hartz-Gesetze wird bei der Berechnung des Arbeitslosengeldes II und der Einschätzung der Bedürftigkeit das Partnereinkommen (und Partnervermögen) verschärfend gegenüber der früheren Regelung bei der Arbeitslosenhilfe angerechnet (vgl. Berghahn 2007; Wersig 2007; Berghahn/Wersig 2013). Das führt dazu, dass Frauen in vielen Fällen aufgrund ihres besser verdienenden (ehelichen und nicht-ehelichen) Partners keinen Anspruch auf Grundsicherung haben und damit faktisch auch bei anderen Leistun-

gen, wie Weiterbildungen und Umschulungen, nicht berücksichtigt werden. Dies beeinträchtigt die Arbeitsmarktintegration von Frauen in erheblichem Maße. Die negativen geschlechtsspezifischen Auswirkungen der Hartz-Gesetze sind inzwischen vielfältig von der Geschlechterforschung untersucht worden (vgl. Jaehrling/Rudolph 2010; Betzelt et al. 2010). Negative Folgen für Frauen durch gesetzliche Regelungen stellen auch heute noch keinen Einzelfall dar. Die Hartz-Gesetze sind insofern eher die Regel und nicht die Ausnahme. Die Mehrzahl der Gesetze wird immer noch ohne die Berücksichtigung von Gleichstellungsaspekten verabschiedet und umgesetzt.

#### **4 Gleichstellungsorientiertes Verwaltungshandeln mit Gender Mainstreaming**

Wenn bestehende Arbeitsabläufe und Strukturen der Ministerialverwaltung negative Gleichstellungseffekte produzieren, dann müssen diese so verändert werden, dass die Ministerialverwaltung einen Beitrag zu mehr Geschlechtergerechtigkeit und dem Abbau von Geschlechterdiskriminierung leistet. Dazu ist sie zum einen durch Artikel 3 Abs. 2 Satz 2 Grundgesetze (GG) verpflichtet, der folgendes besagt: „Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin.“ In Konkretisierung dieser doch recht abstrakt formulierten verfassungsrechtlichen Verpflichtung ist die Verwaltung aufgrund von § 2 der Gemeinsamen Geschäftsordnung für die Bundesministerien (GGO) seit 2000 an folgende Vorgabe gebunden:

„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).“

Mit dieser Vorschrift wurde die neue gleichstellungspolitische Strategie GM als verbindliches Leitprinzip für die Ministerialverwaltung auf Bundesebene eingeführt (vgl. dazu Schweikert 2002). Bei GM handelt es sich um eine gleichstellungspolitische Strategie, deren Wurzeln in der internationalen Frauenbewegung liegen und die von der Europäischen Union übernommen worden ist (siehe dazu Fuhrmann 2005; Frey 2004; Stiegler 2002). Der Europarat definierte 1998 die Strategie folgendermaßen:

„Gender Mainstreaming is the (re)organisation, improvement, development and evaluation of policy processes, so that a gender equality perspective is incorporated in all policies at all levels and at all stages, by the actors normally involved in policy-making.“ (Council of Europe 1998)

1999 hatte die Bundesregierung mit einem Kabinettsbeschluss ambitioniert die Implementierung von GM begonnen. Dazu wurde die Interministerielle Arbeitsgruppe GM (IMA GM) eingerichtet, deren Aufgabe es war, die einzelnen Implementierungsschritte in den Ministerien zu koordinieren. Die Mitglieder der IMA GM waren vorwiegend Leiter der Zentralabteilungen. Den Vorsitz hatte der Staatssekretär des BMFSFJ inne, da ihm die Funktion zukam, die Umsetzung von GM für die gesamte Bundesverwaltung zu steuern und zu koordinieren. Im Rückblick war die wichtigste Aktivität der IMA GM die Verabschiedung eines gemeinsamen Arbeitsprogramms, in dem sich alle Ressorts zur Durchführung von Fortbildungen sowie zu Pilotprojekten verpflichteten, um modellhaft die Umsetzung von GM in die tägliche Arbeit zu erproben. Die Ressorts wurden dabei von einer wissenschaftlichen Begleitung unterstützt, die Beratung und Fortbildung für alle Ministerien anbot. In allen Ressorts wurden nicht nur IMA-Mitglieder bestimmt, sondern auch weitere Zuständigkeiten für die ressortinterne Umsetzung von GM verankert. Das BMFSFJ richtete ein GM-Referat und ein mit Fachabteilungsleitungen besetztes internes Steuerungsgremium ein. Seit 2004 fungierte das GenderKompetenzZentrum an der Humboldt Universität zu Berlin als Unterstützungsstruktur, auf die alle Ressorts zugreifen konnten. Seine Förderung durch das BMFSFJ endete allerdings Mitte 2010 (siehe dazu Geppert/Lewalter 2011, S. 133f.). In der Pilotphase wurde zudem eine Reihe von Instrumenten entwickelt, die gleichstellungsorientierte Alternativen zu bestehenden Arbeitsweisen und Routinen darstellen, wie z.B. die Arbeitshilfe zu § 2 GGO: Gender Mainstreaming im Berichtswesen (geschlechterdifferenzierte und gleichstellungsorientierte Erstellung von Berichten), Checkliste „Gender Mainstreaming bei Maßnahmen der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit“ sowie die Arbeitshilfe „Gender Mainstreaming bei der Vorbereitung von Rechtsvorschriften (Geschlechterdifferenzierte Gesetzesfolgenabschätzung)“.

Die Pilotprojekte wurden zwar abgeschlossen und waren zum Teil auch erfolgreich. Es folgten jedoch kaum weitere Implementierungsschritte. Die letzte Sitzung der IMA GM fand 2004 statt, auch das interne Gremium des BMFSFJ tagte seitdem nicht mehr. Es wurden nur noch Projekte zu Ende geführt, die konzeptionell aus der Zeit vor dem Regierungswechsel 2005 stammten, wie z.B. das zur Integration von Gender-Aspekten in die Fortbildung mit der Bundesakademie für öffentliche Verwaltung (BAköV). Die zwischenzeitlich etablierten Zuständigkeiten in den einzelnen Ministerien wurden wieder aufgelöst (ausführlich zum Gesamtprozess vgl. Lewalter et al. 2009).

Viel scheint damit von der Implementierung von GM nicht übrig geblieben zu sein. Positiv ist aber festzuhalten, dass die Ressorts inzwischen grundsätzlich anerkennen, dass die Fachressorts für die Berücksichtigung von fachlichen Gleichstellungsaspekten zuständig sind. Bis zur Einführung von GM wurde die Berücksichtigung von Gleichstellungsaspekten als originäre Aufgabe des Gleich-

stellungsministeriums angesehen, das zumindest formell betrachtet Gleichstellungsaspekte im Rahmen der Ressortabstimmung einbringen soll. Die Integration von Gleichstellungsauswirkungen gehörte demnach zum Aufgabenbereich eines anderen Ministeriums und wurde folglich nicht vom federführenden Fachreferat thematisiert. Mit der Implementierung von GM hat sich die Zuständigkeit für Gleichstellungsaspekte grundlegend verändert. Die Ressorts sind selbst für die Berücksichtigung von Gleichstellungsaspekten verantwortlich (vgl. Lewalter et al. 2009, S. 135). Und ferner konnten durch die Entwicklung verschiedener Instrumente Alternativen zur gleichstellungsorientierten Erledigung von ministeriellen Aufgaben aufgezeigt werden.

Der nächste Abschnitt wird eines dieser Instrumente exemplarisch vorstellen: Die Arbeitshilfe „Gender Mainstreaming bei der Vorbereitung von Rechtsvorschriften (Geschlechterdifferenzierte Gesetzesfolgenabschätzung)“.

#### **Beispiel für gleichstellungsorientiertes Verwaltungshandeln: Gleichstellungsorientierte Gesetzesfolgenabschätzung**

Die glGFA ist ein Verfahren zur gleichstellungsorientierten Gestaltung von Gesetzen. Ihr Ziel ist es, Diskriminierungen zu verhindern und die Gleichstellung der Geschlechter zu fördern. Das Verfahren der glGFA dient dazu, systematisch Gleichstellungswirkungen einer Regelung zu ermitteln und im Falle einer negativen Gleichstellungsprognose gleichstellungsfördernde Alternativen bzw. flankierende Maßnahmen zu formulieren (vgl. Baer/Lewalter 2007, S. 198).

Die glGFA geht dabei von der Annahme aus, dass Wissen eine wichtige Ressource im Prozess politischer Entscheidungsfindung darstellt und Informationen über Gesetzesfolgen politische Entscheidungen beeinflussen können. Die systematische Aufbereitung von Gesetzesfolgen kann aber keineswegs die politische Entscheidung über die Gestaltung eines konkreten Gesetzes ersetzen (grundlegend zu GFA vgl. Böhret/Konzendorf 2001). Die glGFA liefert jedoch die notwendigen Gleichstellungsfakten für eine „informed decision“ und trägt durch die Vorgabe einzelner Verfahrensschritte zu einer gleichstellungsorientierten Strukturierung der Gesetzesproduktion bei (vgl. Lewalter 2013, S. 2ff.).

Auf Bundesebene ergibt sich die rechtliche Verpflichtung zur Durchführung einer glGFA aus § 2 i.V.m. §§ 43, 44 GGO. Danach hat das fachlich zuständige Ressort bei der Erarbeitung eines Gesetzesentwurfes die Gleichstellungsfolgen zu ermitteln und darzustellen (vgl. Baer/Lewalter 2007, S. 197).

Bei der Beschäftigung mit der glGFA darf nicht vergessen werden, dass es im Rahmen von Gesetzgebungsverfahren auch immer um die Durchsetzung von Interessen gesellschaftlicher Kräfte und von politischen Ansichten geht. Kein Gesetz kommt allen gesellschaftlichen Gruppen gleichermaßen zugute. In der Regel wird es bestimmte Personen geben, zu deren Lasten sich eine Regelung

auswirkt, während andere von der gleichen Regelung profitieren. Die glGFA dient deshalb auch dazu, verschiedene Interessen sichtbar zu machen. Dabei geht es nicht darum „Fraueninteressen“ gegen „Männerinteressen“ abzuwägen, vielmehr entstehen Interessenszusammenhänge heutzutage oft aufgrund des Zusammenwirkens der Kategorisierung Geschlecht mit anderen Kategorisierungen und bestimmten Lebenslagen. Mit dem Begriff „Lebenslagen“ werden die kulturellen, ökonomischen und sozialen Faktoren bezeichnet, die die konkrete Lebenssituation von Individuen objektiv sowie subjektiv beeinflussen (Voges et al. 2003; Enders-Dragässer/Sellach 1999). Hierzu zählen zum Beispiel die Familien- und Arbeitssituation, der Bildungsgrad sowie die Einkommens- und Vermögensverhältnisse. Die Lebenssituation eines Individuums ist beispielsweise dadurch bestimmt, ob eine Person alleine ein Kind großzieht oder dies zusammen mit einem Partner bzw. einer Partnerin tut und aufgrund dessen andere Zeitoptionen für Familien- und Erwerbsarbeit bestehen, was wiederum die Einkommenssituation gestaltet. Um ein differenzierteres Bild der verschiedenen Interessenlagen zu bekommen, ist die Kategorisierung Geschlecht heutzutage zudem zwingend im Kontext weiterer Kategorisierungen wie z.B. Alter, Religion, Herkunft oder sexuelle Orientierung zu verstehen. Wissenschaftlich wird dies entweder als Intersektionalität (vgl. Crenshaw 1989) oder juristisch im Antidiskriminierungsrecht als mehrdimensionale Diskriminierung gefasst (vgl. Baer et al. 2010; Zinsmeister 2007). Ein solch differenzierter Blick entgeht damit der Gefahr eines essenzialisierenden Verständnisses von Geschlechts- bzw. Gruppenzugehörigkeit. Denn dies beginnt, wenn von homogenen Gruppen wie „die Frauen“, „die Männer“ oder „die Moslems“ ausgegangen wird, denen gemeinsame Eigenschaften und Bedürfnisse qua Geschlecht oder Religion zugeschrieben werden. Eine mehrdimensionale Betrachtungsweise ist eher geeignet, ausgrenzende Wirkmechanismen und diskriminierende Strukturen der Gesellschaft abzubilden und damit die Ansatzpunkte für Veränderung sichtbar zu machen.

Das Ziel der glGFA ist es demnach, die Qualität von Gesetzgebung durch faktenbasierte Informationen – die mehrdimensionale Gleichstellungsaspekte berücksichtigen – zu verbessern. Wenn es darum geht, mögliche Gleichstellungsfolgen bei der Vorbereitung des Gesetzes, also ex-ante, zu prognostizieren, handelt es sich in Anlehnung an die grundlegende Moduleinteilung von Carl Böhret und Götz Konzendorf um eine prospektive bzw. begleitende glGFA. Die prospektive glGFA wird zum Zeitpunkt der bloßen Regelungsintention durchgeführt, während die begleitende glGFA bei Vorliegen eines Regelungsentwurfes durchgeführt wird. Beide Arten der GFA werden in einer Ex-ante-Perspektive vorgenommen. Bei der retrospektiven glGFA handelt es sich um die Ermittlung der tatsächlichen Gleichstellungsfolgen in der Lebenswirklichkeit im Wege einer Ex-post-Evaluation (vgl. dazu Böhret/Konzendorf 2001). Im Folgenden werden

sich die Ausführungen auf die Ex-ante-Perspektive bei der Erarbeitung eines Gesetzesentwurfes beschränken.

Die glGFA will die Gesetzesproduktion durch die vorausschauende Ermittlung und Bewertung von Gleichstellungseffekten verbessern. Um diesen Anspruch in der Arbeitsroutine der Gesetzesproduktion zu verankern, bedarf es einer Art „Übersetzungshilfe“, die die theoretischen Zielsetzungen und Inhalte der glGFA für die Hauptakteurin der Gesetzesproduktion, die Ministerialverwaltung, in operative und praxisorientierte Handlungsanleitungen übersetzt. Die Hauptfunktion von Instrumenten ist daher, eine Übersetzung der Theorie für die Praxis zur Verfügung zu stellen. Aus diesem Grund sind für die Durchführung einer glGFA sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene Instrumente in Form von Leitfäden, Arbeitshilfen oder Checklisten für die Beschäftigten der Gesetzgebungseinheiten erarbeitet worden.

Anwendungsschwierigkeiten ergeben sich dabei für die glGFA insbesondere aufgrund der Intransparenz, der selektiven Perzeption, der negativen Koordination und der „gender blindness“ in der deutschen Verwaltung verbunden mit den bestehenden Ressourcenmängeln. Mit diesen Schwierigkeiten müssen Instrumente der glGFA in produktiver Weise umgehen, ohne die Funktion von Instrumenten zu überfrachten. Instrumente allein können eine Verwaltungskultur nicht verändern. Ein gut gestaltetes Instrument wird die Durchführung der glGFA im Zweifel erleichtern, gegebenenfalls sogar zur Anwendung motivieren. Ohne ein klares Bekenntnis der Leitungsebene zu den Zielen und zum Nutzen einer glGFA und praxisorientierter Schulungen wird ein noch so gutes Instrument nicht angewendet werden (Smeddinck 2004, S. 108).

Instrumente der glGFA sollten sich aber nicht nur an der Praxis der ministeriellen Gesetzesproduktion orientieren, sondern müssen genauso die für die Verwaltung neuen, oben beschriebenen Inhalte der glGFA berücksichtigen: Ein Instrument der glGFA muss Gleichstellung als Querschnittsaufgabe adressieren und eine mehrdimensionale Sichtweise von Geschlecht im Sinne der oben beschriebenen Intersektionalität ermöglichen. Da der glGFA eine innovative, verändernde Funktion zukommt, ist es ein Balanceakt, inwieweit auf bestehende Strukturen eingegangen wird, um sie zugleich zu verändern. Die Struktur eines Instruments hat zudem das Leistungsvermögen der Ministerialverwaltung zu bedenken, ansonsten wird es Aversionen produzieren und als unrealistisch beiseite gelegt werden. Aus diesem Grund sind die bestehenden Strukturen zu beachten, zugleich jedoch ist eine gleichstellungsorientierte Veränderung von bestehenden Arbeitsroutinen anzustreben. Ein gutes Instrument bewegt sich in diesem Spannungsfeld.

Inzwischen gibt es auf Bundes- und auf Landesebene verschiedene Instrumente für die Durchführung einer glGFA. Im Rahmen dieses Artikels kann auf die Instrumente der Bundesländer nicht einzeln eingegangen werden (siehe dazu

Lewalter 2013, S. 55). Auf Bundesebene gibt es für die Ex-ante-Folgenabschätzung von Gesetzen die Arbeitshilfe „Geschlechterdifferenzierte Gesetzesfolgenabschätzung – Gender Mainstreaming bei der Vorbereitung von Rechtsvorschriften“. Die Arbeitshilfe ist in vier Teile gegliedert: Relevanz- und Hauptprüfung, Verfahrenshinweise und Anhang. Bei der Relevanzprüfung handelt es sich um eine Vorprüfung, die der Feststellung dient, ob Gleichstellungsaspekte bei dem geplanten Vorhaben eine Rolle spielen oder nicht. Dies ist insbesondere bei scheinbar geschlechtsneutralen Vorhaben wichtig. Hier dient die Vorprüfung dazu, „verdeckte Benachteiligungen, Beteiligungsdefizite und die Verfestigung tradierter Rollenmuster zu ermitteln“ (BMFSFJ 2007, S. 8). Die Relevanzprüfung wurde auch deshalb eingefügt, um denjenigen entgegenzukommen, die zweifeln, ob Gleichstellungsaspekte wirklich immer von Bedeutung sind (vgl. Baer/Lewalter 2007, S. 201).

Die entscheidende Frage bei der Relevanzprüfung ist, ob durch das betreffende Vorhaben Frauen und Männer unmittelbar oder mittelbar in den verschiedenen Lebensbereichen, wie Erwerbsleben, Familienverantwortung, Mobilität usw. betroffen sind und wenn ja, ob sie unterschiedlich betroffen sind. Hierbei reicht die Möglichkeit der Betroffenheit aus. Wenn diese vorliegt, ist die Gleichstellungsrelevanz des Vorhabens zu bejahen und die Hauptprüfung durchzuführen. Wenn Gleichstellungsaspekte einmal keine Rolle spielen, dann ist die Prüfung an diesem Punkt beendet. Allerdings sind auch in einem solchen Fall die Grundlagen und das Ergebnis der Relevanzprüfung in der Begründung des Gesetzes darzulegen. Diese Vorgabe soll ein formales Abhaken dieses Prüfungspunktes vermeiden (vgl. BMFSFJ 2007, S. 13; Baer/Lewalter 2007, S. 201).

Die vertiefte Hauptprüfung dient dazu, „einen Referentenentwurf so zu erstellen, dass die Gleichstellungswirkungen des Vorhabens identifizierbar sind und unbeabsichtigten Folgen entgegengewirkt wird“ (BMFSFJ 2007, S. 10). Dazu ist es notwendig, die Gleichstellungswirkungen des Vorhabens genauer zu ermitteln und zu bewerten. Die Arbeitshilfe arbeitet hier u.a. mit folgenden Fragen:

- „In welchen Lebensbereichen sollen genau welche Wirkungen eintreten? Wie verändert sich die Lage von Frauen und Männern dadurch (Transparenz in Bezug auf Verbesserungen und Verschlechterungen)? Beruht die Folgenabschätzung auf Daten oder Schätzungen.“
- „Wie sind die Gesetzesfolgen (unmittelbare und mittelbare) auf Männer und auf Frauen im Hinblick auf die gleichstellungspolitischen Ziele [...] zu bewerten?“

Je nach Ergebnis der Hauptprüfung kann es notwendig sein, Regelungsalternativen zu formulieren oder flankierende Maßnahmen zu entwickeln.

Die Arbeitshilfe des BMFSFJ versteht Gleichstellung als Querschnittsaufgabe, denn es geht um die Betroffenheit in allen Lebensbereichen. Dies zeigen

auch die Beispielfragen, die sich im Anhang auf S. 16 finden, die auf verschiedene Bereiche wie z.B. den Zugang zu Geld, sozialer Sicherung, Berufsauswahl und Berufsausübung, sowie Umweltrisiken oder Gesundheitsfragen hinweisen. Wer ernsthaft tatsächliche Gleichstellung durchsetzen will, muss diesen Querschnittscharakter von Gleichstellung auch bei der Gestaltung von Gesetzen berücksichtigen. Ferner ist positiv anzumerken, dass die Arbeitshilfe immer die Auswirkungen auf Frauen und auf Männer in unterschiedlichen Lebenslagen adressiert, also beide Geschlechter in den Blick nimmt und somit Frauen nicht als Abweichung von der männlichen Norm konstruiert. Durch die Einbeziehung der Lebenslagen von Frauen und Männern ist auch klar, dass die Arbeitshilfe nicht von homogenen Gruppen „der Frauen“ im Kontrast zu „den Männern“ ausgeht, also keine essenzialisierende Sicht auf die Geschlechter unterstützt. Vielmehr werden die unterschiedlichen Bedürfnisse und Interessen als Folgen der unterschiedlichen Lebenslagen dargestellt, die auch heutzutage immer noch insbesondere von der Zugehörigkeit zu dem jeweiligen Geschlecht geprägt sind. Angesichts der Entstehungszeit dieses Instrumentes von 2000 bis 2003 weist die Arbeitshilfe Mängel hinsichtlich der Übersetzung von mehrdimensionalen Ausgrenzungsmechanismen und unterschiedlichen Kategorisierungen auf. Fragen, die auf andere Kategorisierungen wie Alter, Migrationshintergrund oder Behinderung hinweisen und auf deren gegebenenfalls vorhandene Verwobenheit mit Geschlecht aufmerksam machen, fehlen.

Die Anwendung der Arbeitshilfe ist für die Beschäftigten der Bundesverwaltung nicht verpflichtend. Sie soll die Beschäftigten der Bundesverwaltung bei der Einhaltung der Vorgabe aus § 44 i.V.m. § 2 GGO unterstützen. Deshalb wurde bei der Entwicklung dieser Arbeitshilfe großer Wert darauf gelegt, dass sie von den Beschäftigten der Bundesverwaltung mit Hilfe von externen Expertinnen selbst erarbeitet wurde. Diese Vorgehensweise stellte sicher, dass internes Wissen über tatsächlich praktizierte Arbeitsabläufe in die Entwicklung des Instrumentes eingeflossen ist. Dies mag auch ein Grund dafür sein, dass das Instrument relativ kurz geworden ist und ohne größeres Vorwissen benutzt werden kann. Statt auf strikte, detaillierte Verfahrensvorgaben setzt die Arbeitshilfe des BMFSFJ auf gezielte Prüffragen, die Aufmerksamkeit erwecken sowie zu Rückfragen und weiteren Recherchen anregen sollen. Notwendigerweise führt diese prägnante Kürze zu einem Differenzierungsverlust, jedoch ohne inhaltliche Verkürzungen zu den zentralen Inhalten wie Gleichstellung als Querschnittsaufgabe oder Gender. Dies ist bewusst hingenommen worden, damit die Anwendung des Instrumentes nicht allein schon an der Länge und dem damit verbundenen Zeitaufwand scheitert.

Es ist klar gewesen, dass die Anwendung des Instrumentes in der Verwaltung nicht zu einer wissenschaftlich umfassenden Folgenabschätzung führen würde. Es ging vielmehr darum, bei den Anwendenden längerfristig das Bewusstsein zu

erzeugen, dass für die Berücksichtigung von Gleichstellungsaspekten nicht bloße Vermutungen ausreichen, sondern adäquate Daten und Statistiken vorhanden sein müssen. Lassen sich die notwendigen Informationen nicht finden, ist dieses Defizit in der Folgenabschätzung offen zu legen. Insofern bleibt eine Folgenabschätzung auch dann durchführbar, wenn eine Datenlücke besteht. Anders als bisher ist dann aber transparent zu machen, dass die Folgenabschätzung auf Vermutungen basiert.

Eine externe, unabhängige Evaluation über die Anwendung des Instruments hat es bisher nicht gegeben. Das BMFSFJ hat 2004 eine interne Evaluation in Form einer Ressortabfrage bei allen Ressorts durchgeführt. Die Ergebnisse zeichnen ein sehr heterogenes Bild: Die Arbeitshilfe ist in den Ressorts weitgehend bekannt und es wird auch grundsätzlich anerkannt, dass im Rahmen ihrer Gesetzgebungsvorhaben gleichstellungspolitische Erwägungen darzulegen sind. Allerdings werde die Arbeitshilfe trotzdem kaum angewendet. Dies liege nicht an der Qualität der Arbeitshilfe, vielmehr sei diese gut verständlich und praxistauglich. Als Gründe für die Nichtanwendung werden die Arbeitsbelastung und der daraus resultierende Zeitdruck angeführt (vgl. Scheithauer 2005, S. 4f.). Zudem gibt es eine Reihe von Beschäftigten, denen nicht bekannt ist, dass die Zuständigkeit für die fachliche Prüfung der Gleichstellungswirkungen in erster Linie bei ihnen selbst, also beim fachlich zuständigen Ministerium liegt und erst in zweiter Linie beim Gleichstellungsministerium im Rahmen seiner immer noch bestehenden Beteiligungsrechte nach §§ 22, 45 GGO (vgl. Lewalter et al., S. 128). Diese Folge der Einführung der Strategie GM und des § 2 GGO wird von vielen nicht gesehen. Viele Ressorts prüfen deshalb statt inhaltlicher Gleichstellungsaspekte lediglich die Einhaltung der sprachlichen Gleichbehandlung.

## 5 Fazit

Es ist ein Erfolg der Implementierung von GM auf der Bundesebene, dass negative Gleichstellungseffekte durch Verwaltungshandeln, u.a. bei der Erarbeitung von Gesetzesentwürfen thematisiert wurden und Alternativen für ein gleichstellungsorientiertes Verwaltungshandeln aufgezeigt werden könnten. Die glGFA ist eine solche Alternative zur oft geschlechterblinden Gesetzesproduktion und stellt in diesem Sinne einen Beitrag zum Aufbrechen der Vergeschlechtlichung von bestehenden Verwaltungsroutinen dar. Trotz der vorhandenen Defizite in der Anwendungspraxis gibt es damit ein Verfahren, welches genutzt werden kann, um Gleichstellungsaspekte bei der Entwicklung und Formulierung von Gesetzesentwürfen zu integrieren. Damit trägt die Ministerialverwaltung nicht zuletzt der Erfüllung eines der wenigen Staatsziele des Grundgesetzes bei, nämlich der Verwirklichung der Gleichberechtigung der Geschlechter. Ferner hat der

Erste Gleichstellungsbericht der Bundesregierung eindrücklich analysiert, dass es der deutschen Gleichstellungspolitik an Konsistenz mangelt und das sich dies nicht zuletzt in den widersprüchlichen Rollenbildern im Recht spiegelt, die es abzuschaffen gilt (Sachverständigenkommission 2011, S. 35ff.). Derzeit werden z.B. einerseits durch Regelungen im Steuer- und Sozialrecht, wie z.B. durch das Ehegattensplitting und die kostenfreie Mitversicherung der Ehefrau in der gesetzlichen Krankenversicherung, Anreize für Frauen zur Nichterwerbstätigkeit gesetzt. Zugleich wird aber andererseits im Scheidungsrecht seit der Unterhaltsrechtsreform von 2008 eindeutig davon ausgegangen, dass beide Ehepartner gleichermaßen selbstständig für ihre Existenzsicherung zuständig sind. Für die Weiterentwicklung der deutschen Gleichstellungspolitik ist es wichtig, widersprüchliche Anreize und Rollenbilder abzuschaffen. Mit der glGFA steht ein geeignetes Verfahren zur Verfügung, um die anstehenden Veränderungen, sei es im Bereich des Arbeits- und Steuerrechts oder im Rentenrecht differenziert und gleichstellungsorientiert umzusetzen. Nun ist es an der Politik und der Ministerialverwaltung, dieses Verfahren dafür auch zu nutzen.

## Quellen

- Acker, J. (1992): Gendering Organizational Theory. In: Mills, A./Tancred, P. (eds.): *Gendering organizational analysis*. Newbury Park, S. 248–260
- Andresen, S./Dölling, I./Kimmerle, C. (2003): *Verwaltungsmodernisierung als soziale Praxis. Geschlechter-Wissen und Organisationsverständnis von Reformakteuren*. Opladen
- Baer, S./Bittner, M./Göttsche, A. L. (2010): *Mehrdimensionale Diskriminierung – Begriffe, Theorien und juristische Analyse*. Teilexpertise im Auftrag der Antidiskriminierungsstelle des Bundes. Berlin
- Baer, S./Lewalter, S. (2007): Zielgruppendifferenzierte Gesetzesfolgenabschätzung – Ein Aspekt des Gender Mainstreaming und ein Beitrag zu „better governance“. In: *Die Öffentliche Verwaltung* (DÖV), Jg. 60 (2007), H. 5, S. 195–205
- Berghahn, S./Wersig, M. (Hg.) (2013): *Gesicherte Existenz. Gleichberechtigung und männliches Ernährermodell in Deutschland*. Baden-Baden
- Berghahn, S. (2007): Das Versprechen der Existenzsicherung durch die Ehe als „double bind“. In: Scheiwe, K. (Hg.): *Soziale Sicherungsmodelle revisited – Existenzsicherung durch Sozial- und Familienrecht und ihre Geschlechterdimensionen*. Baden-Baden, S. 67–83
- Betzelt, S./Rust, U./El-Ghazi, M./Hüter, E./Schlote, K./Schwarzkopf, M. (2010): Individualisierung von Leistungen des SGB II: unter Berücksichtigung der familialen Unterhaltsverpflichtungen. Baden-Baden
- BMFSFJ (2007): *Geschlechterdifferenzierte Gesetzesfolgenabschätzung – Gender Mainstreaming bei der Vorbereitung von Rechtsvorschriften*. Berlin

- Böhret, C./Konzendorf, G. (2001): Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA). Baden-Baden
- Bogumil, J./Jann, W. (2009): Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland (2. völlig überarbeitete Aufl.). Wiesbaden
- Brandt, E. (1999): Vergleich zwischen den Zielsetzungen des Gesetzgebers und den tatsächlichen Wirkungen des Gesetzes. In: Hof, H./Lübbe-Wolff, G. (Hg.): Wirkungsforschung zum Recht – Wirkungen und Erfolgsbedingungen von Gesetzen. Baden-Baden, S. 23–34
- Council of Europe (1998): Conceptual framework, methodology and presentation of good practices: Final report of Activities of the Group of Specialist on Mainstreaming. Strasbourg
- Creighshaw, K. (1989): Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique on Antidiscrimination Doctrine. In: University of Chicago Legal Forum, S. 538–554
- Dieckmann, J. (2002): „Gut Ding will Weile haben“ – Zeitdruck und Zeitbedarf in der Gesetzgebung. In: Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter, 09/2002, S. 329–335
- Enders-Dragässer, U./Sellach, B. (1999): Der „Lebenslagenansatz“ aus der Sicht der Frauenforschung. In: Zeitschrift für Frauenforschung, H. 4, S. 56–66
- Frey, R. (2004): Entwicklungslinien: Zur Entstehung von Gender Mainstreaming in internationalen Zusammenhängen. In: Meuser, M./Neusüß, C. (Hg.): Gender Mainstreaming. Bonn, S. 24–39
- Fuhrmann, N. (2005): Geschlechterpolitik im Prozess der europäischen Integration. Wiesbaden
- Geppert, J./Lewalter, S. (2011): Praxisbeispiel Bundesverwaltung: Eine Zwischenbilanz der Implementierung von Gender Mainstreaming. In: Krell, G./Sieben, B./Ortlieb, R. (Hg.): Chancengleichheit durch Personalpolitik (6. Aufl.). Wiesbaden, S. 133–138
- Ismayer, W. (2008): Gesetzgebung im politischen System Deutschlands. In: Ismayer, W. (Hg.): Gesetzgebung in Westeuropa. Wiesbaden, S. 383–430
- Jaehrling, K./Rudolph, C. (2010): Grundsicherung und Geschlecht: Gleichstellungspolitische Befunde zu den Wirkungen von Hartz IV. Münster
- König, K. (1987): Gesetzgebungsvorhaben im Verfahren der Ministerialverwaltung. In: Blümel, W./Merten, D./Quaritsch, H. (Hg.): Verwaltung im Rechtstaat. Köln, Berlin, S. 121–141
- Lewalter, S. (2013): Gender in der Verwaltungswissenschaft konkret: Gleichstellungsorientierte Gesetzesfolgenabschätzung. Discussion Paper des Harriet Taylor Mill-Instituts 20, 01/2013
- Lewalter, S./Geppert, J./Baer, S. (2009): Leitprinzip Gleichstellung? – 10 Jahre Gender Mainstreaming in der deutschen Bundesverwaltung. In: Gender, H. 1, S. 124–140
- Mayntz, R./Scharpf, F.-W. (1973): Planungsorganisation. Die Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung des Bundes. München
- Müller, E. (1995): Innenwelt der Umweltpolitik. Sozialliberale Umweltpolitik – (Ohn)macht durch Organisation? (2. Aufl.). Opladen
- Peinl, I./Lohr, K./Jornitz, K. (2005): Organisations- und Geschlechtersoziologie. Theoretische Brücken und empirische Einsichten zur Einführung von Gender. Berlin
- Sachverständigenkommission (2011): „Neue Wege – Gleiche Chancen. Gleichstellung von Frauen und Männern im Lebensverlauf, Gutachten an das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend für den Ersten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung. Berlin

- Scheithauer, G. (2005): Die Bedeutung von Instrumenten im Implementierungsprozess. Die Anwendung der Arbeitshilfe „Gender Mainstreaming bei der Vorbereitung von Rechtsvorschriften“ in der Anwendungspraxis, Vortrag vom 27.06.2005 (Internet: [www.genderkompetenz.info/aktuelles/fachtagungen/verwaltung](http://www.genderkompetenz.info/aktuelles/fachtagungen/verwaltung); zuletzt aufgesucht am 31.1.2013)
- Schulze-Fielitz, H. (1988): Theorie und Praxis parlamentarischer Gesetzgebung. Berlin
- Schweikert, B. (2002): Alles Gender – oder? Die Implementierung von Gender Mainstreaming auf Bundesebene. In: Bothfeld, S./Gronbach, S./Riedmüller, B. (Hg.): Gender Mainstreaming. Eine Innovation in der Gleichstellungspolitik. Zwischenberichte aus der politischen Praxis. Frankfurt/M., S. 83–105
- Smeddinck, U. (2004): Gesetzesfolgenabschätzung und Umweltverträglichkeitsprüfung. Zur Evaluierung des UVP-Gesetzes. In: Die öffentliche Verwaltung (DÖV), Jg. 57 (2004), H. 3, S. 103–109
- Smeddinck, U./Tils, R. (2000): Die informalen Rechtsmacher – Gesetzesproduktion im administrativen Binnenbereich. In: Hill, H./Hof, H.: Wirkungsforschung zum Recht. Baden-Baden, S. 53–69
- Stiegler, B. (2002): Wie Gender in den Mainstream kommt. Konzepte, Argumente und Praxisbeispiele zur EU-Strategie Gender Mainstreaming. In: Bothfeld, S./Gronbach, S./Riedmüller, B. (Hg.): Gender Mainstreaming. Eine Innovation in der Gleichstellungspolitik. Zwischenberichte aus der politischen Praxis. Frankfurt/M., S. 19–40
- Tils, R. (2002): Die Bedeutung der Ministerialverwaltung im Gesetzgebungsverfahren. In: Smeddinck, U./Tils, R. (Hg.): Normgenese und Handlungslogiken in der Ministerialverwaltung. Baden-Baden, S. 297–322
- Veit, S. (2010): Bessere Rechtsetzung durch Folgenabschätzung? Deutschland und Schweden im Vergleich. Wiesbaden
- Voges, W./Jürgens, O./Mauer, A./Meyer, E. (2003): Forschungsprojekt. Methoden und Grundlagen des Lebenslagenansatzes. Bremen
- Wersig, M. (2007): Die Schnittstellen des Ehegattenunterhalts zum Arbeits-, Steuer- und Sozialrecht: Ehezentrierung als Grundlage des starken deutschen männlichen Ernährermodells. In: Berghahn, S. (Hg.): Unterhalt und Existenzsicherung Recht und Wirklichkeit in Deutschland. Baden-Baden, S. 275–288
- Zeh, W. (2000): Impulse und Initiativen zur Gesetzgebung. In: Schreckenberger, W./Merten, D. (Hg.): Grundfragen der Gesetzgebungslehre. Berlin, S. 33–45
- Zinsmeister, J. (2007): Mehrdimensionale Diskriminierung. Das Recht behinderter Frauen auf Gleichberechtigung und seine Gewährleistung durch Art. 3 GG und das einfache Recht. Baden-Baden

