



Discussion Paper



Gender in der Verwaltungswissenschaft konkret: Gleichstellungsorientierte Gesetzesfolgenabschätzung

Sandra Lewalter

Harriet Taylor Mill-Institut für Ökonomie und Geschlechterforschung
Discussion Paper 20, 01/2013

Herausgeberinnen

Miriam Beblo

Claudia Gather

Madeleine Janke

Friederike Maier

Antje Mertens

**Discussion Papers des Harriet Taylor Mill-Instituts für Ökonomie
und Geschlechterforschung der Hochschule für Wirtschaft und
Recht Berlin**

**Herausgeberinnen: Miriam Beblo, Claudia Gather, Madeleine Janke,
Friederike Maier und Antje Mertens**

Discussion Paper 20, 01/2013

ISSN 1865-9806

Download: www.harriet-taylor-mill.de/deutsch/publik/discuss/discuss.html

**Gender in der Verwaltungswissenschaft
konkret: Gleichstellungsorientierte
Gesetzesfolgenabschätzung**

Sandra Lewalter

Autorin

Sandra Lewalter ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Harriet Taylor Mill-Institut für Ökonomie und Geschlechterforschung der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin sowie Gründungs- und Vorstandsmitglied des Vereins „Institut für gleichstellungsorientierte Prozesse und Strategien“ (GPS) e.V.

Abstract

Immer noch wird die Mehrheit der Gesetze ohne die Berücksichtigung von Gleichstellungsaspekten verabschiedet. Dies hat oft negative Auswirkungen auf die bestehenden Geschlechterverhältnisse. Die Hartz-Reformen sind nur ein Beispiel dafür. Ein Grund dafür ist, dass im Alltag der Gesetzesformulierung in den Ministerialverwaltungen Gleichstellungsaspekte kaum eine Rolle spielen, trotz der Implementierung von Gender Mainstreaming.

Dieser Artikel stellt die gleichstellungsorientierte Gesetzesfolgenabschätzung als Verfahren für die Ministerialverwaltung zur systematischen Ermittlung und Bewertung von Gleichstellungsfolgen vor. Dies stellt eine gleichstellungsorientierte Alternative zu den gegenwärtigen gleichstellungsblinden Arbeitsroutinen und Abläufen der Gesetzesproduktion dar, die zu oft Ungleichheiten perpetuieren statt sie abzubauen.

Inhaltsverzeichnis

1	<i>Einleitung</i>	1
2	<i>Entstehungszusammenhänge: Better Regulation und Gender Mainstreaming</i>	2
2.1	Gleichstellungsorientierte GFA als Teil von „better regulation“	4
2.2	Gleichstellungsorientierte GFA als Teil von Gender Mainstreaming	10
3	<i>Inhalte und Funktionen</i>	14
3.1	Gender und Intersektionalität	14
3.2	Inhaltsbestimmung des Begriffs Gleichstellungsorientierung	19
3.3	Funktionen: Analyse- und Kommunikationsmittel	25
3.4	Kausalität und Prognoseschwierigkeiten	27
4	<i>Rechtliche Verankerung</i>	29
5	<i>Implementierungsstand</i>	32
6	<i>Rahmenbedingungen der Gesetzesproduktion</i>	39
6.1	Akteure der Gesetzesproduktion	40
6.2	Ministerielle Gesetzesproduktion	42
6.3	Ressourcenmangel	48
6.4	Gender-Kompetenz	49
6.5	Qualität und Verfügbarkeit von Daten	52
7	<i>Ein gutes Beispiel: Die Arbeitshilfe „Geschlechterdifferenzierte Gesetzesfolgenabschätzung“</i>	53
8	<i>Fazit und Ausblick</i>	59
	<i>Literaturverzeichnis</i>	61

1 Einleitung

Unter den Stichworten „Gender“ und „Recht“ ist in den letzten Jahren in vielfältiger Weise beschrieben worden, wie Recht Geschlechterverhältnisse normiert (Foljanty/Lembke 2011; Baer 2004; Holzleithner 2002). Denn Recht 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 Leistungen, 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. Jaehring/Rudolph 2010; Betzelt/Rust 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. Wer ernsthaft Geschlechtergerechtigkeit durchsetzen will, muss dafür sorgen, dass Gleichstellungsaspekte bei allen Gesetzen berücksichtigt werden. Spezifische Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsgesetze, wie z.B. das Bundesgleichstellungsgesetz für den öffentlichen Dienst (BGleG), die Landesgleichstellungsgesetze oder das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) allein können dieses Ziel nicht erreichen. Denn inzwischen hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass Gleichstellung eine Querschnittsaufgabe ist, die nicht nur – wie lange angenommen – im Familien- und Arbeitsleben eine Rolle spielt, sondern ebenso in den anderen Politikfeldern, wie etwa in der Steuer-, Wirtschafts- und Verkehrspolitik.

Gesetzgebung, die das normative Versprechen der tatsächlichen Gleichstellung der Geschlechter im Sinne des Art. 3 Abs. 2 Grundgesetz (GG) umsetzt, erfordert eine Gesetzgebung, die Gleichstellungsaspekte bei der Gestaltung von Gesetzen

berücksichtigt. Die Akteure der Gesetzgebung sind das Parlament bzw. bei genauerer Betrachtung die Ministerialverwaltungen des Bundes und der Länder. In Deutschland sind auf Bundesebene zwar laut Grundgesetz der Bundestag, der Bundesrat und die Bundesregierung berechtigt, Gesetze zu initiieren (vgl. Art. 76 Abs. 1 GG). In der Realität werden die meisten Gesetze aber von der Bundesregierung eingebracht, die ihre Gesetzesentwürfe von der fachlich zuständigen Ministerialverwaltung vorbereiten lässt. Die Bundesministerien werden daher auch als die „*Vorschriftenwerkstätten schlechthin*“ bezeichnet (Smeddinck, 2006: 82). Wer ernsthaft diskriminierungsfreie und gleichstellungsfördernde Gesetze möchte, muss überlegen, wie die Verwaltungen als „informelle Gesetzgeber“, bei der Formulierung der Gesetze in der Verwaltung – und nicht erst der „formelle Gesetzgeber“ bei der Beratung von Gesetzen in parlamentarischen Ausschüssen – zur Berücksichtigung von Gleichstellungsaspekten und unterschiedlichen Lebenslagen veranlasst und befähigt werden können. Dazu bedarf es einer Veränderung der bisherigen Routinen und Arbeitsabläufe der ministeriellen Verwaltung bei der Erarbeitung von Gesetzesentwürfen.

Gegenstände der Verwaltungswissenschaft sind die öffentliche Verwaltung, ihre Aufgaben, Handlungsformen sowie ihre Organisation und die dafür zur Verfügung stehenden Ressourcen (Schuppert 2000: 42f.). Ein Teil der ministeriellen Aufgaben des Bundes und der Länder besteht in der Erarbeitung von Gesetzesentwürfen. Das vorliegende Discussion Paper wird ein Verfahren für die Ministerialverwaltung vorstellen, mit dem systematisch Gleichstellungsfolgen ermittelt und bewertet werden können: die gleichstellungsorientierte Gesetzesfolgenabschätzung (glGFA).¹ Es liefert damit einen Beitrag zur Konkretisierung von „Gender in der Verwaltungswissenschaft“.

2 Entstehungszusammenhänge: Better Regulation und Gender Mainstreaming

Das Ziel der glGFA ist es, durch eine gleichstellungsorientierte Gestaltung der Gesetzesproduktion sowohl Diskriminierungen zu verhindern als auch die Gleichstellung der Geschlechter positiv zu fördern (Baer/Lewalter 2007: 198) Um dieses Ziel zu erreichen, ermöglicht das Verfahren der glGFA mit Hilfe von Arbeitshilfen, Leitfäden u.ä. systematisch Gleichstellungswirkungen einer Regelung zu identifizieren, wie z.B. unbeabsichtigte negative Folgen für Frauen

¹ Die weiteren Ausführungen reflektieren insbesondere die Erkenntnisse und Erfahrungen, die die Autorin während ihrer Zeit als wissenschaftliche Mitarbeiterin von Prof. Dr. Susanne Baer am GenderKompetenzZentrum an der Humboldt-Universität zu Berlin bei der Beratung der Bundesverwaltung zu glGFA und im Austausch mit ihren damaligen Kolleginnen und Kollegen, insbesondere mit Jochen Geppert gesammelt hat.

und Männer in verschiedenen Lebenslagen (Baer/Lewalter 2007: 198). Die glGFA geht von der Annahme aus, dass Gesetze die soziale Wirklichkeit gestalten und Regelungen die Lebensweise von Frauen und Männern beeinflussen. Sie stellen folglich Weichen, wie Frauen und Männer ihren Alltag organisieren und erleben. Beispielsweise setzen die Regelungen des Ehegattensplittings einen negativen Erwerbsanreiz für Ehefrauen (OECD 2008: 75f) und unterstützen so die traditionelle Ein-Verdienst-Ehe, mit den bekannten Effekten für die Ehefrauen: Sie bauen bei diesem Lebensmodell in der Regel keine eigenständige ökonomische und soziale Absicherung auf (Vollmer 1998; Spangenberg 2005; Seel 2007; Berghahn/Wersig 2013). Der Erste Gleichstellungsbericht der Bundesregierung beschreibt solche Effekte als Rollenzuschreibung und Rollenerwartungen durch Recht: Regelungen des Familien-, Sozial-, Steuer- und Arbeitsrechts haben demnach lange Zeit die Rollenerwartung des männlichen Ernährers und der Sorgearbeit leistenden Ehefrau widergespiegelt (Gleichstellungsbericht 2011: 54). Aus diesem Grund ist es wichtig, sich schon bei der Gestaltung von Regelungen mit möglichen Auswirkungen auf Frauen und Männer und deren Anspruch auf ein diskriminierungsfreies Leben mit gleichen Chancen zu beschäftigen.

Das Ziel der glGFA ist es daher, die Qualität von Gesetzgebung durch faktenbasierte Informationen, die Gleichstellungsaspekte berücksichtigen, zu verbessern. Die Durchführung einer glGFA liefert die dafür notwendigen Gleichstellungsfakten und trägt durch die Vorgabe einzelner Verfahrensschritte zu einer gleichstellungsorientierten Strukturierung der Gesetzesproduktion bei.

Wenn es aus einer ex-ante Perspektive darum geht, möglichen Gleichstellungsfolgen bei der Vorbereitung des Gesetzes zu prognostizieren, handelt es sich in Anlehnung an die grundlegende Einteilung von *Carl Böhret* und *Götz Konzendorf* um eine prospektive bzw. begleitende glGFA (Böhret/Konzendorf 2001). Die prospektive GFA wird zum Zeitpunkt einer bloßen Regelungsintention, die begleitende GFA bei Vorliegen eines Regelungsentwurfes durchgeführt. Bei der retrospektiven glGFA handelt es sich um die Ermittlung der tatsächlichen Gleichstellungsfolgen in der Lebenswirklichkeit im Wege einer ex-post Evaluation. Die folgenden Ausführungen zur glGFA beziehen sich auf eine ex-ante Perspektive.

Die glGFA ist von zwei Entwicklungen geprägt: Zum einen von der des „better regulation“ und zum anderen von Gender Mainstreaming (GM) (Baer/Lewalter 2007: 196). Die glGFA hat von der Reformbewegung „better regulation“ und deren Kernaspekt der Folgenabschätzung die Wirkungsorientierung übernommen. Die Implementierung der Strategie GM führte zur Einsicht, dass die Wirkungsorientierung im Rahmen der Folgenabschätzung um die Gleichstellungsorientierung zu erweitern ist. Die folgenden zwei Abschnitte werden diese Annahmen näher beleuchten.

2.1 Gleichstellungsorientierte GFA als Teil von „better regulation“

Bei Gesetzesfolgenabschätzung handelt es sich um den Kernaspekt von „better regulation“ (Knauff 2009: 360). Die deutschen Bemühungen um eine verbesserte Regulierung sind stark durch die europäischen Entwicklungen geprägt und motiviert. Die Europäische Kommission wird deshalb auch als „Treiber“ (Veit 2010: 16) der Reform „better regulation“ angesehen. Vernünftige Rechtsetzung und intelligente Regulierung, die Folgenabschätzung umfasst, wird als Voraussetzung für nachhaltiges und integratives Wachstum angesehen (Mitteilung der Kommission 2010a; Mitteilung der Kommission 2010b). Das Verfahren der Folgenabschätzung und damit die Einschätzung zur Wirksamkeit von Maßnahmen werden dabei als Schlüsselement betrachtet (Konzendorf/Wordelmann/Bölck 2005: 21).

Im Bereich der gGFA ist die Europäische Kommission schon frühzeitig durch die Entwicklung eines Instrumentes aktiv geworden. Seit 1998 gibt es das Instrument „Leitfaden zur Bewertung geschlechtsspezifischer Auswirkungen“ (Europäische Kommission o.J.). Dieses Instrument ist aber seit der Einführung der integrierten Folgenabschätzung als Standardverfahren im Jahr 2003 im allgemeinen Instrument zur Folgenabschätzung aufgegangen. Zuvor wurden Folgenabschätzungen von der Europäischen Kommission für die einzelnen Bereiche Handel, Umwelt, Gesundheit, Beschäftigung und Gleichstellung getrennt vorgenommen. Mit den „Impact Assessment Guidelines“, liegt nun ein alle Bereiche umfassendes Instrument vor, mit dem die für die europäische Gesetzgebung zuständigen Beschäftigten die Folgen einer europäischen Maßnahme in den Bereichen Wirtschaft, Umwelt und Soziales ermitteln und bewerten sollen (European Commission 2009a). Der Leitfaden ist in drei Teile aufgeteilt:

- Darstellungen der Grundlagen der Folgenabschätzung und Beschreibung der einzelnen Verfahrensschritte, wann und auf welche Weise z.B. Interessensvertretungen und Zivilgesellschaft in das Vorhaben einzubinden sind.
- Vorstellung der „key analytical steps in impact assessment“ anhand folgender Fragen: Was ist das Problem? Was sind die Ziele? Was sind die Optionen? Was sind die wahrscheinlichen ökonomischen, sozialen und umweltbezogenen Auswirkungen? Wie lassen sich die Optionen vergleichen?
- Anhang mit einer ausführlichen Aufbereitung der einzelnen Verfahrensschritte sowie eine „best practice“-Sammlung.

Das Kernstück dieses Instrumentes ist die Anleitung zur Identifizierung und anschließenden Bewertung möglicher Folgen in den drei Bereichen Ökonomie, Soziales und Umwelt im zweiten Teil des Leitfadens. Er arbeitet bei allen drei Bereichen mit Fragen und kurzen Erläuterungen. Für den Bereich „social impacts“ finden sich zum Themenblock „gender equality, equality treatment and opportunities, non-discrimination“ folgende Schlüsselfragen:

„Does the option affect the principle of non-discrimination, equal treatment and equal opportunities for all? Does the option have a different impact on women and men? Does the option promote equality between women and men?“(European Commission, 2009a: 34).

Der Verdienst der europäischen Reformbewegung liegt eindeutig darin, die Wirksamkeit von Politikgestaltung und Rechtsetzung in den Fokus gerückt zu haben. Allerdings weist der neue integrierte Ansatz der Europäischen Kommission Defizite bei der Gleichstellungsorientierung auf. Diese Einschätzung basiert auf folgenden Punkten:

- *Unzulässige Reduzierung von Gleichstellungsaspekten auf den Politikbereich Soziales:* Fragen zu Gleichstellungsaspekten finden sich ausschließlich unter den Prüfungspunkt „social impacts“. Das derzeitige Verfahren der integrierten Folgenabschätzung enthält keinerlei Hinweise auf die Ermittlung und Bewertung von Gleichstellungseffekten in den Bereichen Wirtschaft und Umwelt. Dies widerspricht dem Gleichstellungsverständnis, welches in dem EG-Vertrag niedergelegt ist, wonach Gleichstellungsförderung und Diskriminierungsvermeidung ein integraler Bestandteil *aller* Tätigkeitsbereiche der EU ist, vgl. Art. 8 AEUV. Gleichstellungsauswirkungen sind demnach nicht nur in dem Bereich Soziales zu prüfen, sondern auch in den Bereichen Wirtschaft und Umwelt.
- *Vernachlässigung von sozialen Folgen:* Die Entwicklung des letzten Jahrzehnts zeigt, dass die Auswirkungen von Regelungen in den drei Bereichen Wirtschaft, Umwelt und Soziales nicht in gleichem Umfang untersucht werden. Die Prüfung der Auswirkungen auf die Wirtschaft nimmt den größten Raum ein. (The Evaluation Partnership Limited 2007: 41ff; Ausschuss für Folgenabschätzung 2009: 7; Ausschuss für Folgenabschätzung 2008: 3; Konzendorf/Wordelmann/ Bölc 2005: 24). Schon im Bericht von 2007 hatte der Ausschuss für Folgenabschätzung eine *„Verstärkung der Analyse der sozialen Auswirkungen und der Distributionseffekte als Teil einer ausgewogenen Vorgehensweise“*(Ausschuss für Folgenabschätzung 2008: 3) und verbesserte Orientierungshilfen für die Abschätzung von sozialen Folgen empfohlen. Inzwischen sind die für die integrierte Folgenabschätzung anzuwendenden *„Impact Assessment Guidelines“* überarbeitet und die Anforderungen an die Prüfung der *„social impacts“* verstärkt worden (European Commission 2009a: 31ff.). Eine Verstärkung des Prüfungsbereichs Soziales stellt insbesondere die Entwicklung eines neuen Instrumentes (*„tool kit“*) dar, welches als eine Orientierungshilfe bei der Abschätzung ausschließlich von sozialen Folgen dienen soll (European Commission 2009b). Dieses Instrument soll bei der Bewältigung der methodischen Probleme der Abschätzung von

sozialen Auswirkungen helfen. Denn Wirkungen von Maßnahmen im sozialen Bereich sind oft schwer quantifizierbar und monetär messbar, zumal die Wirkungen oft erst nach einem längeren Zeitraum eintreten (The Evaluation Partnership Limited 2007: 42). Allerdings hat die Kommission mit diesem neuen Instrument nicht das Problem der Reduzierung von Gleichstellungsfragen auf den sozialen Bereich gelöst; sie hat keine Fragen zu Gleichstellungsaspekten im Bereich Umwelt oder Wirtschaft integriert.

Inzwischen hat auch der Europäische Rechnungshof einen Sonderbericht zu den Folgenabschätzungen der EU-Organe vorgelegt (Europäischer Rechnungshof 2010). Der Rechnungshof konstatiert ebenso, dass die Tätigkeit der Kommission in der Praxis in den drei Bereichen Wirtschaft, Umwelt und Soziales ungleich verteilt ist.

Spezifische Aussagen zur Häufigkeit, zum Umfang oder zur Qualität von Abschätzungen zu Gleichstellungswirkungen finden sich in keinem der bisherigen Berichte zur Anwendung des Verfahrens der integrierten Folgenabschätzung. Es lassen sich daher nur Vermutungen über den Umfang und die Qualität der Prüfung von Gleichstellungswirkungen anstellen: Wenn die sozialen im Vergleich zu den wirtschaftlichen Auswirkungen weniger Raum einnehmen und Gleichstellungsfragen nur ein Punkt unter mehreren Prüfungspunkten sind, so spricht einiges dafür, dass Gleichstellungseffekte bisher relativ wenig Berücksichtigung gefunden haben. Zumal im externen Bericht von 2007 erwähnt wird, dass die Beschäftigten, die die Folgenabschätzung durchführen, kritisieren, dass unter dem Prüfungspunkt „social impacts“ viele verschiedene Politikbereiche zusammen zu prüfen sind, die inhaltlich nicht unbedingt etwas miteinander zu tun hätten. Dadurch entstünden bei den Beschäftigten Missverständnisse über den Inhalt der notwendigen Prüfungen (The Evaluation Partnership Limited 2007: 42).

Zusammenfassend ist zu sagen, dass auf europäischer Ebene durch die Reform „better regulation“ mit dem Verfahren der Folgenabschätzung die Wirkungsorientierung als ein wichtiges Kriterium bei der Politik- und Regulierungsgestaltung verankert werden konnte. Dies trifft für die Verankerung der Gleichstellungsorientierung als Prüfungspunkt im Folgenabschätzungsverfahren nur in wesentlich geringerem Maße zu.

Ein weiterer wichtiger internationaler Akteur, der die Wirkungsorientierung bei der Rechtsgestaltung fördert ist die OSZE. Schon seit Mitte der 90er Jahre gibt es Empfehlungen der OSZE an ihre Mitgliedstaaten wie diese ihre Rechtsetzung verbessern können (OECD 1995; OECD 1997). Die OSZE bezeichnet sich selbst als „pioneer in the field of regulatory reform“ (OECD 2008: 7). Aufgrund der Ziele der OSZE – wie u.a. die optimale Entwicklung der

Wirtschaft und Förderung des Wirtschaftswachstums – sieht die OSZE wirtschaftliche Auswirkungen als Schlüsselbereich bei einer Folgenabschätzung an; gleichstellungspolitische Auswirkungen spielen in den Ausführungen der OSZE zu besserer Rechtsetzung so gut wie keine Rolle. Dies spiegelt auch der aktuellste Bericht der OSZE von 2010 zur Lage in Deutschland wider. Hier wird zwar die Ermittlung und Bewertung von gleichstellungspolitischen Auswirkungen einmal im Text erwähnt, es werden jedoch keine weitergehenden substantiellen Ausführungen dazu geliefert (OECD 2010: 104).

Ein wichtiger Schritt für die Verankerung der GFA in der deutschen Verwaltung war die Neufassung der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO), die am 12. September 2000 in Kraft trat. Damit wurde die GFA in die GGO aufgenommen und so rechtlich als Vorgabe für alle Bundesministerien für die Gestaltung von Gesetzesentwürfen verankert. Selbstverständlich beginnt in Deutschland die Beschäftigung mit der Verbesserung der Regulierung nicht erst mit dem Jahr 2000 (ausführlich dazu Veit 2010: 61-81). Insbesondere sind hier die „Blauen Prüffragen“ zu nennen, die seit Dezember 1984 bei der Gestaltung von Gesetzesvorhaben zu beachten waren. Es handelte sich hierbei um einen Fragenkatalog, der jedem Gesetzesentwurf beigefügt werden sollte, wenn er ins Kabinett eingebracht wurde. Durch die Beantwortung dieser zehn Grundfragen sollte das federführende Fachressort auf übergreifende, nicht bloß fachspezifische Fragestellungen aufmerksam gemacht werden. Fragen zu Gleichstellungswirkungen waren in diesem Fragenkatalog nicht enthalten. Aus heutiger Sicht erscheinen die Fragen eher undifferenziert, was wohl dem Versuch geschuldet war, bei den Anwendenden mit einer kurzen Checkliste um Akzeptanz für diese zu werben (König 2002: 420ff.). Zum anderen spiegeln die Fragen wider, dass zur damaligen Zeit eher die Reduzierung der staatlichen Regulierung (Deregulierung) beabsichtigt war als die Verbesserung der Wirksamkeit von Regelungen. Die „Blauen Prüffragen“ wurden in den Ressorts selten angewendet (Zypries/Peters 2000: 324; Bundestagsdrucksache 14/29: 72).

Aufgrund der Wiedervereinigung 1990 gab es im Bereich „better regulation“ bis Ende der 1990er Jahre kaum nennenswerte Aktivitäten. Der Fokus für die Modernisierung des öffentlichen Sektors unter dem Schlagwort „Schlanker Staat“ war zu sehr auf Reduzierung ausgerichtet: zum einen auf Reduzierung von Staatsaufgaben durch Privatisierung, zum anderen auf Reduzierung der Regulierung durch Deregulierung (Veit 2010: 71f), nicht zuletzt, um finanzielle Reserven für die anstehenden Kosten der Wiedervereinigung frei zu machen. Mit dem Regierungswechsel von 1998 fand eine Umorientierung statt, weg von dem inzwischen als zu einseitig empfundenen Schwerpunkt der Deregulierung hin zu einem breiter angelegten Reformkonzept für die öffentliche Verwaltung, die im Bereich „better regulation“ eine höhere Akzeptanz und Wirksamkeit von Recht erreichen wollte (Bundesregierung 1999: 5f.; BMI 2004: 13; BMI 2005: 43). Vor diesem Hintergrund wurde von

der Bundesregierung im Dezember 1998 die Novellierung der GGO beschlossen, die letztendlich zur stärkeren rechtlichen Verankerung der GFA in der GGO führte. Der zentrale Begriff in der neuen GGO ist der Begriff *Gesetzesfolgen*. Seit 2000 sollen alle wesentlichen Auswirkungen eines Regelungsentwurfes standardmäßig geprüft und in der Gesetzesbegründung dargestellt werden. Damit nimmt die Wirkungsorientierung bei der Erarbeitung von Gesetzen einen wichtigen Schwerpunkt ein.

Das für die Verwaltungsmodernisierung zuständige Bundesministerium des Inneren ließ zur Unterstützung dieser neuen Vorgabe von der Verwaltungshochschule Speyer ein ausführliches Handbuch zur GFA (Böhret/Konzendorf 2001) und einen kürzeren Leitfaden entwickeln, welcher in einer Pilotphase an ausgewählten Gesetzgebungsvorhaben erprobt wurde. Mit der Novellierung der GGO ist nicht nur die GFA rechtlich verankert, sondern zugleich die Strategie GM in die GGO eingefügt worden. § 2 GGO besagt, dass bei allen normgebenden Maßnahmen die Gleichstellung von Frauen und Männern gefördert werden soll. Es finden sich aber weder im Handbuch bei den Darstellungen der einzelnen Module noch im Leitfaden Hinweise und Erläuterungen dazu, wie Gleichstellungsaspekte systematisch bei der Durchführung einer GFA zu untersuchen sind. Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) entwickelte daher zusammen mit dem Bundeskanzleramt unter maßgeblicher Beteiligung des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit die Arbeitshilfe „Gender Mainstreaming bei der Vorbereitung von Rechtsvorschriften – Geschlechterdifferenzierte Gesetzesfolgenabschätzung“.

Mit dem erneuten Regierungswechsel im Jahre 2005 verschob sich der Schwerpunkt der Maßnahmen im Bereich „better regulation“ hin zum Thema Bürokratieabbau. Das in den Niederlanden entwickelte Standard-Kosten-Modell (SKM) wurde eingeführt und ein Normenkontrollrat installiert (Piesker 2009: 160f.). Dieser begutachtet die Gesetzesentwürfe der Bundesregierung bezüglich gesetzlicher Informationspflichten für Unternehmen und der damit einhergehenden Bürokratiekosten.² In Reaktion darauf sind im Dezember 2006 die GGO-Vorschriften geändert und die Bürokratiekostenmessung integriert worden, vgl. §§ 44 Abs. 5, 45 Abs. 1, 2 GGO. Gleichstellungsaspekte bei Bürokratiekostenmessung wurden in diesem Zusammenhang nur am Rande diskutiert (Jann/Jantz 2008: 60f.; Rösener/Precht/Damkowski 2007: 51f.). Der vom Normenkontrollrat und der Geschäftsstelle Bürokratieabbau entwickelte „Leitfaden für die ex-ante Abschätzung der

² Vgl. Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates (NKRK) , BGBl. 2006, S. 1866 vom 14. August 2006 sowie das „Programm Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“. Seit dem Kabinettsbeschluss vom 25. April 2006 werden inzwischen auch Bürokratiekosten der Bürgerinnen und Bürger einbezogen sowie die Kosten, die sich für die öffentliche Verwaltung aus rechtlichen Informationspflichten herleiten.

Bürokratiekosten nach dem Standardkosten-Modell (SKM)“ enthält jedoch keinerlei Hinweise auf mögliche Gleichstellungsaspekte. Insofern hat eine politische Verengung der umfassend angelegten GFA auf eine durch Regulierung verursachte bürokratische Last stattgefunden. Axel Piesker befürchtet, dass die Bürokratiekostenmessung als ein Ersatz für die GFA gesehen wird und darüber hinausgehende Wirkungsanalysen vernachlässigt werden (Piesker 2009: 163). Umso wichtiger ist es zu betonen, dass die Ministerien weiterhin nach der geltenden GGO bei der Gestaltung von Gesetzen auf eine umfassende, auch Gleichstellungswirkungen berücksichtigende, Wirkungsorientierung verpflichtet sind (Förster 2010; Maurer 2006; zur Diskussion um Regulierungskosten-Messung (RKM) siehe Piesker 2009:166).

Nicht nur auf Bundesebene haben die Bemühungen um bessere Rechtsetzung zur Implementierung von GFA geführt, sondern auch in den meisten Bundesländern zählt GFA zu den wichtigsten Instrumenten für eine gute, wirkungsorientierte Gesetzgebung (Busse 2003: 52; Karpen 1999: 410-412). Dies zeigt sich schon an der rechtlichen Verpflichtung zu GFA, die inzwischen ausnahmslos in allen Bundesländern rechtlich verankert worden ist.³ In vielen Ländern sind im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung Vorschläge für die Durchführung von GFA entwickelt worden. Ähnlich wie beim Bund liegt der Fokus aber zumeist auf der Darstellung von finanziellen Auswirkungen sowohl für die öffentliche Hand als auch

³ *Baden-Württemberg*: 4.4.1 der Anordnung der Landesregierung und der Ministerien zum Erlass von Vorschriften (Vorschriftenanordnung – VAO) vom 23.11.2004; *Bayern*: § 6 Abs. 2 Satz 3 Geschäftsordnung der Bayerischen Staatsregierung in der Fassung vom 2.11.2006 (StRGeschO); *Berlin*: § 37 Gemeinsame Geschäftsordnung für die Berliner Verwaltung. Besonderer Teil (Berlin GGO II) vom 15. März 2005, zuletzt geändert am 9. Juni 2009; *Brandenburg*: § 22 Abs. 3 Gemeinsame Geschäftsordnung für die Ministerien des Landes Brandenburg vom 8.8.2006 (GGO Brandenburg); *Bremen*: § 18 Abs. 2 Geschäftsordnung des Senats der Freien Hansestadt Bremen vom 29.6.2007 (GGO Bremen); *Hessen*: § 38 Abs. 2 Gemeinsame Geschäftsordnung der Ministerien des Landes Hessen, Stand Mai 2005 (Hessen GGO); *Mecklenburg-Vorpommern*: § 7 Gemeinsame Geschäftsordnung II, Richtlinien zum Erlass von Rechtsvorschriften und weiteren Regelungen durch die Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern (MV GGO II) vom 2.12.2008; *Niedersachsen*: § 38 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Landesregierung und der Ministerien in Niedersachsen vom 30.3.2004, zuletzt geändert am 30.9.2004 (GGO Niedersachsen); *Nordrhein-Westfalen*: §§ 82 Abs. 1, 110 Abs. 1 Gemeinsame Geschäftsordnung für die Ministerien des Landes Nordrhein-Westfalen vom 16.5.1991 (NRW GGO); *Rheinland-Pfalz*: § 26 Abs. 2 Gemeinsame Geschäftsordnung für die Landesregierung sowie für die Ministerien, die Staatskanzlei und die Vertretung des Landes Rheinland-Pfalz beim Bund und bei der Europäischen Union, vom 21. April 2004 in der Fassung vom 18.5.2006 (Rheinland-Pfalz GGO). *Saarland*: § 12a Geschäftsordnung der Regierung des Saarlandes vom 15.2.2005, zuletzt geändert am 8. April 2008 (Saar GOReg); *Sachsen*: Nr. 2a) Verwaltungsvorschrift der Sächsischen Staatsregierung über den Erlass von Rechtsnormen und Verwaltungsvorschriften (VwV Normerlass) vom 9. September 2004; *Sachsen-Anhalt*: § 38 Abs. 4 Gemeinsame Geschäftsordnung der Ministerien, Allgemeiner Teil vom 15.3.2005 (GGO LSA); *Thüringen*: § 23 Abs. 2. Gemeinsame Geschäftsordnung für die Landesregierung sowie für die Ministerien und die Staatskanzlei des Freistaats Thüringen vom 31.8.2000 (ThürGGO).

für private Unternehmen oder Verbraucherinnen bzw. Verbraucher (Karpen 1999: 410-412). Die aktuellen Darstellungen einiger Bundesländer im Internet zeigen – vergleichbar mit dem Bund – eine Betonung der GFA als Deregulierungs- und Entbürokratisierungsinstrument,⁴ anstatt es als Instrument zur Gestaltung von wirksamen Gesetzen zu verstehen. Fachliche Hinweise für die Berücksichtigung von Gleichstellungswirkungen bei der Erarbeitung von Gesetzen finden sich dort unter dem allgemeinen Stichwort GFA ebenso wenig wie beim Bund.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass trotz mancher politischer Schwerpunktverschiebung in den letzten Jahrzehnten die Wirkungsorientierung inzwischen ein fester Bestandteil der Vorgaben von guter Gesetzgebung in Deutschland geworden ist. Allerdings werden die Auswirkungen von gesetzlichen Regelungen auf das Geschlechterverhältnis in der allgemeinen Debatte zu GFA nicht thematisiert. Die Reform der „better regulation“ und die Implementierung von GFA in der Verwaltung haben demnach nicht in ausreichendem Maße zur Berücksichtigung von Gleichstellung bei der Rechtsgestaltung beigetragen. Von der Europäischen Kommission und der OSZE kamen aufgrund der oben beschriebenen eigenen Defizite keine ausreichenden Impulse für die Integration von Gleichstellungsorientierung in die Gesetzesfolgenabschätzung.

2.2 Gleichstellungsorientierte GFA als Teil von Gender Mainstreaming

Während die Reform „better regulation“ und die Implementierung von GFA den Fokus zu stark auf die wirtschaftlichen Auswirkungen und Kostenberechnungen legt, hatte eine andere Reform die Aufmerksamkeit auf Gleichstellungsorientierung gelenkt: Die Implementierung von GM in die Bundes-, Landes- und kommunalen Verwaltungen. Auf der Bundesebene ist zeitgleich mit der Verankerung von GFA in die GGO auch GM als Leitprinzip für die Bundesverwaltung eingeführt worden (Zypries/Peters 2000: 327). Bei GM handelt es sich um eine gleichstellungspolitische Strategie, deren Wurzeln in der internationalen Frauenbewegung liegen und die von der EU übernommen worden ist. Die Herkunft von GM aus der internationalen Frauenbewegung und die Entwicklungsgeschichte in der EU sind vielfach beschrieben und belegt worden (Fuhrmann 2005; Frey 2004; Stiegler 2002). GM ist auf Bundesebene im Jahre 2000 als Leitprinzip für das Verwaltungshandeln rechtlich verankert worden (Lewalter/Geppert/Baer 2009; Schweikert 2002). Im § 2 der GGO des Bun-

⁴ Brandenburg: <http://www.stk.brandenburg.de/cms/detail.php/lbm1.c.376550.de>
Niedersachsen: http://www.mi.niedersachsen.de/master/C3668681_N3669175_L20_DO_1522.html
Rheinland-Pfalz: <http://www.ism.rlp.de/moderne-verwaltung/verwaltungsmodernisierung/regelungsoptimierung/>
Sachsen: <http://www.justiz.sachsen.de/content/788.htm>
Alle Links zuletzt aufgerufen am 1.11.2012.

des heißt es: *"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)." Auch fast alle Landesregierungen haben sich inzwischen entweder mit formalen Beschlüssen oder durch Verankerungen in der GGO des jeweiligen Landes zur Umsetzung von GM verpflichtet.*⁵

Ähnlich wie bei GFA haben die europäischen Aktivitäten im Bereich GM die Implementierung von GM in Deutschland befördert. Das mag auch ein Grund dafür sein, warum die Definition des Europarates zu GM in deutschen Veröffentlichungen häufig verwendet wird: *"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).

Allerdings gibt es bis heute im deutschsprachigen Raum keine einheitliche Definition von GM. Insbesondere öffentliche Verwaltungen bevorzugen eher ausführlichere Erklärungen, die zumeist an den Begriffen „Gender“ und „Mainstreaming“ ansetzen. Trotz des Fehlens einer einheitlichen Definition lassen sich basierend auf der Aktionsplattform von Peking bestimmte Kernelemente von GM ausmachen (United Nations 1995):

- *Gleichstellung als Querschnittsaufgabe:* GM geht von der Annahme aus, dass es keine geschlechtsneutrale Realität gibt, sondern die Zugehörigkeit zu einem Geschlecht immer noch den prägendsten Unterschied in der Gesellschaft herstellt und markiert und so über Möglichkeiten und Chancen privat wie

⁵ *Baden Württemberg:* Kabinettsbeschluss vom 9. Juli 2002 sowie § 2 ChancenG BaWü; *Bayern:* Ministerratsbeschlüsse vom 25.07. und 1.10.2002 sowie Verankerung in der Geschäftsordnung der Staatsregierung, vgl. 5 Abs. 1 Satz 3 Geschäftsordnung der Bayerischen Staatsregierung (StRGeschO) vom 2. November 2006; *Berlin:* Senatsbeschluss vom 14.5.2002; *Bremen:* Nr. 3 Gemeinsame Geschäftsordnung für die bremische Verwaltung (Brem.GGO); *Hamburg:* Beschluss des Hamburger Senats von 2001; *Hessen:* § 1a Gemeinsame Geschäftsordnung der Ministerien des Landes Hessen vom Mai 2005; *Mecklenburg-Vorpommern:* Kabinettsbeschluss vom 18.07.2000; *Niedersachsen:* § 2 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Landesregierung und der Ministerien in Niedersachsen vom 30.3.2004, zuletzt geändert am 30.9.2004; *Nordrhein-Westfalen:* Landtagsbeschluss vom 21.11.2002, Landtags-Drucksache 13/3224, 13/3225, Kabinettsbeschluss vom 15.07.2003; *Rheinland-Pfalz:* § 1 Abs. 3 Satz 1 Gemeinsame Geschäftsordnung für die Landesregierung sowie für die Ministerien, die Staatskanzlei und die Vertretung des Landes Rheinland-Pfalz beim Bund und der Europäischen Union vom 21. April 2004; *Saarland:* Ministerratsbeschluss vom 27. April 2004; *Sachsen:* Grundsatzbeschluss des Kabinetts vom Januar 2004; *Sachsen-Anhalt:* Beschluss der Landesregierung vom 2.5.2000; *Schleswig-Holstein:* Kabinettsbeschluss vom 18.6.2002; *Thüringen:* § 7 Abs. 3, Satz 2 Gemeinsame Geschäftsordnung für die Landesregierung sowie für die Ministerien und die Staatskanzlei des Freistaats Thüringen vom 31.8.2000 (ThürGGO). Allein das Land Brandenburg leitet die Verpflichtung zu GM aus der Verfassung her ohne dies auf Regierungsebene durch einen Beschluss klar gestellt zu haben.

beruflich entscheidet. Deshalb lassen sich Gleichstellungsaspekte nicht auf einzelne Politikbereiche beschränken, sondern Gleichstellung spielt in allen Bereichen eine Rolle, unabhängig davon ob es sich um Arbeitsmarkt-, Wirtschaft-, Steuer- oder Familienpolitik handelt. Für die Durchsetzung tatsächlicher Gleichstellung bedeutet dies, Gleichstellungsaspekte bei jeglicher Politikgestaltung zu berücksichtigen (Lewalter/Geppert/Baer 2009: 126)

- *Gleichstellungsorientierte Veränderung von Verwaltungsroutinen:* Wenn Gleichstellung in allen Politikbereichen von Bedeutung ist, dann sind bestehende Handlungsrountinen so zu verändern, dass sie Gleichstellungsaspekte bei der Erarbeitung von Verwaltungsprodukten, wie z.B. bei Berichten, Gesetzen oder Forschungsaufträgen berücksichtigen. Denn es gibt weder eine geschlechtsneutrale Realität noch geschlechtsneutrale Verwaltungsroutinen. Vielmehr tragen die üblichen Arbeitsabläufe dazu bei, Gleichstellungsfragen zu marginalisieren und abwertend auf „Frauenfragen“ zu reduzieren (Verloo 2001: 3). GM erfordert daher, dass Gleichstellungsfragen in den üblichen Arenen von Verwaltung mit den fachlich zuständigen Akteuren in den jeweiligen Aufgabenbereichen behandelt werden (Baer/Kletzing 2004: 4). Von besonderer Bedeutung dabei ist, dass dies durchgängig und vorausschauend geschieht, denn nur so ist eine Gleichstellung integrierende Verwaltungsroutine zu erreichen, die Gleichstellungsfragen nicht als lästige Zusatzaufgabe begreift. Aus diesem Grund sind dafür nicht die Gleichstellungsakteurinnen bzw. -akteure der Verwaltung zuständig, wie Gleichstellungsbeauftragte oder Zuständige für GM, die in der Regel erst nachträglich eingebunden werden. Vielmehr sind die „regular actors“ (Verloo 2001: 9) aufgrund ihrer fachlichen Zuständigkeit für einen Politikbereich für die Integration der fachlichen Gleichstellungsaspekte verantwortlich.
- *Gender:* Die Integration von Gleichstellungsfragen in Verwaltungsroutinen bedeutet zwingend Geschlecht im Kontext weiterer Kategorisierungen und verschiedener Lebenslagen zu thematisieren wie z.B. Alter, Herkunft, sexuelle Identität oder Bildungsgrad, Einkommen und Familienstand. Ähnlich wie Geschlecht prägen diese Kategorisierungen und Lebenslagen als Strukturmerkmale gesellschaftliches und individuelles (Er)Leben von Menschen. Ein solch differenzierter Blick zeigt zum einen, dass es keine homogenen Gruppen wie „die Frauen“ oder „die Männer“ gibt und entgeht der Gefahr eines essentialisierenden Verständnisses von Geschlechtszugehörigkeit.

Um diese Kernelemente in die Verwaltung zu übersetzen, wurden sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene Implementierungsprozesse begonnen. Auf Bundesebene folgte der rechtlichen Verankerung in § 2 GGO die organisatorische Verankerung von GM: Es wurde

unter der Federführung des BMFSFJ im Mai 2000 die Interministerielle Arbeitsgruppe Gender Mainstreaming (IMA GM) eingesetzt, die als ressortübergreifende Steuerungsgruppe Impulse für eine gleichstellungsorientierte Veränderung der Verwaltungsstrukturen für die gesamte Bundesverwaltung lieferte. Die Geschäftsführung dieses Gremiums oblag dem im BMFSFJ neu gegründeten GM-Referat, welches die Sitzungen dieses Gremiums vorbereitete, die vom Staatssekretär des BMFSFJ geleitet wurden (Schweikert 2002: 88f.) Das BMFSFJ übernahm eine Motor- und Vorbildfunktion für die gesamte Bundesverwaltung, der dieses Ressort u.a. mit einer eigenen ressortinternen, hochrangig mit Abteilungsleitungen besetzten Steuerungsgruppe nachkam (Lewalter/Geppert/Baer 2009: 133; Rörig 2005). Die IMA GM verabschiedete in Form einer Arbeitsvereinbarung ein Implementierungskonzept, das Fortbildungen für alle Beschäftigten vorsah und Pilotprojekte in allen Bundesministerien vereinbarte (BMFSFJ o.J.). In den Ressorts wurden auch Zuständigkeiten für GM verteilt, zum Teil in Form eines eigenen Arbeitsstabs, als Teil eines Planungsstabs oder als GM-Beauftragte. Als Unterstützungsstruktur für die Beschäftigten wurde im Oktober 2003 das GenderKompetenz-Zentrum an der Humboldt-Universität zu Berlin gegründet, das Beratung zur Umsetzung von GM in verschiedenen Handlungsfeldern wie Personalentwicklung, Berichtswesen oder Rechtsetzung anbot und bis August 2010 vom BMFSFJ gefördert wurde.

Parallel zu der Umsetzung auf Bundesebene begannen auch alle Bundesländer Implementierungsprozesse zur Einführung der neuen gleichstellungspolitischen Strategie. Bei allen Bundesländern lassen sich die Kernbausteine der Implementierung von GM finden: Rechtliche und organisatorische Verankerung, Bildung einer Steuerungsgruppe, Verabschiedung eines Implementierungskonzepts, Fortbildungsangebote und Pilotprojekte. In einigen Ländern wurden zudem externe Strukturen geschaffen, die die Umsetzung von GM durch Beratung und Prozessbegleitung unterstützten sollten. Das erste dieser Art war das Gender Institut Sachsen-Anhalt, welches schon im März 2001 gegründet worden ist.

Ziel der Implementierungsprozesse von GM auf Bundes-, wie auf Landesebene ist die Veränderung der bestehenden Handlungsrouninen, damit zukünftig Verwaltungsprodukte, wie z.B. Gesetze oder Berichte, gleichstellungsorientiert erarbeitet werden.

Im Rahmen dieses Artikels geht es vor allem um die Handlungsroutine der Gesetzesproduktion in der Verwaltung. Wie müssen Gesetzgebungsverfahren gestaltet sein, dass sie Gleichstellungsaspekte berücksichtigen und letztendlich zur Durchsetzung der tatsächlichen Gleichstellung der Geschlechter im Sinne des Art. 3 Abs. 2, Satz 2 GG beitragen? Die Beantwortung dieser Frage erfordert eine Ausdifferenzierung von GM für den Bereich Gesetzgebung: Vor dem Hintergrund der oben beschriebenen Kernelemente meint GM im Bereich der Rechtsetzung demnach die systematische, vorausschauende Berücksichtigung von Gleichstellungsaspekten in Verbindung mit anderen Kategorisierungen und die Berücksichtigung von verschiedenen

Lebenslagen bei der Gestaltung von *allen* Gesetzesvorhaben, zur Erreichung der tatsächlichen Gleichstellung der Geschlechter. Dieser Vorgabe für den Bereich Rechtsetzung kann nur entsprochen werden, wenn die bisherige Verwaltungsroutine der Gesetzesproduktion verändert wird. Die Beachtung von Wirkungen bei der Entwicklung von Gesetzen durch die Darstellung der Gesetzesfolgen mit Hilfe der GFA liefert dafür einen guten Ansatzpunkt. Wie oben gezeigt, ist die GFA allein nicht in der Lage ein Verfahren und Instrumente zur Verfügung zu stellen, welche eine angemessene Integration von Gleichstellungsaspekten gewährleisten. Die allgemeine GFA wurde demnach um die Gleichstellungsorientierung erweitert. Den ersten Umsetzungsversuch dazu stellte auf Bundesebene die schon erwähnte Arbeitshilfe „Gender Mainstreaming bei der Vorbereitung von Rechtsvorschriften – Geschlechterdifferenzierte Gesetzesfolgenabschätzung“ dar. Ferner ist die Arbeitshilfe des Landes Sachsen-Anhalt hervorzuheben, die als erstes Instrument auf Landesebene die Entwicklung vieler Instrumente beeinflusst hat.

Die gleichstellungsorientierte GFA verbindet demnach die Wirkungsorientierung der GFA und die Gleichstellungsorientierung der Strategie GM, um die Gestaltung von effektiven, diskriminierungsfreien und gleichstellungsfördernden Gesetzen abzusichern (Baer/Lewalter 2007: 196).

3 Inhalte und Funktionen

Der folgende Abschnitt dient dazu, die Inhalte und Funktionen von glGFA näher zu bestimmen. Dazu wird zunächst anhand der englischen Begriffe „gender“ und „intersectionality“ erläutert, dass bei der Ermittlung von Gleichstellungsfolgen die Ungleichheitslagen von Frauen und Männern mehrdimensional, d.h. in Verschränkung mit anderen Kategorisierungen wie Herkunft oder Alter zu berücksichtigen sind. Anschließend wird der Begriff „Gleichstellungsorientierung“ als Bestandteil des Begriffs glGFA näher erklärt, bevor auf die Funktionen von glGFA eingegangen wird.

3.1 Gender und Intersektionalität

Bisher war bei der Beschreibung der glGFA vor allem von der Gleichstellung von *Frauen und Männern* die Rede. Das ist nicht zuletzt der Tatsache geschuldet, dass diese Begriffe in den einschlägigen Rechtstexten wie beim GG oder der GGO verwendet werden. In den Debatten der Frauen- und Geschlechterforschung findet sich seit den 1970er Jahren hingegen vermehrt der englische Fachbegriff „gender“, der durch die Implementierung von Gender Mainstreaming auch in die Ministerialverwaltung des Bundes und der Länder Eingang gefunden hat (siehe oben unter 2.2.). Zu Beginn der Debatte diente er vor allem zur Unterscheidung zwischen dem biologischen Geschlecht („sex“) und dem sozialen Geschlecht („gender“). Damit sollte zum

Ausdruck gebracht werden, dass sich Geschlecht nicht in dem scheinbar genetisch vorgegebenen biologischen Geschlecht erschöpft und etwas Unveränderbares darstellt, sondern das Ergebnis von Erziehung, von Rollenzuweisungen und von Traditionen ist, die in kulturellen und sozialen Praktiken vorgelebt und reproduziert werden. Diese Differenzierung zwischen „sex“ und „gender“ ist mit dem deutschen Begriff „Geschlecht“ nicht in gleicher Weise vermittelbar. Die Juristin *Susanne Baer* hat den Inhalt von Gender folgendermaßen zusammengefasst:

„Gender‘ bezeichnet damit die Mischung aus Zwang und Zuschreibung, Erfahrung und Handeln, also aus Identität und Identifizierung, aus Präsenz und Repräsentation, die das ausmacht, was wir als Mann oder Frau, als männlich oder weiblich erkennen“ (Baer 2004: 646).

Die Gender-Forschung untersucht daher primär auf welche Art und Weise „gender“ hergestellt wird und spricht deshalb zum Teil auch von „gendering“ (Knapp 1993). Die heutige Forschung geht inzwischen davon aus, dass der soziale und der biologische Aspekt von Geschlecht und Geschlechterverhältnissen nicht strikt voneinander zu trennen, sondern wechselseitig aufeinander bezogen sind. Die Vorstellung dessen, was sozial eine Frau oder einen Mann ausmacht, prägt auch unsere Wahrnehmung davon, was ein weiblicher oder männlicher Körper ist bzw. sein sollte (vgl. Butler 1991 als prominenteste Vertreterin der dekonstruktivistischen Geschlechterforschung).

Zudem ist es für die Betrachtung von Ungleichheitsstrukturen und die damit zusammenhängenden Ausgrenzungen und Diskriminierungen nicht ausreichend, nur Geschlecht bzw. Geschlechterverhältnisse zu berücksichtigen. Vielmehr ist diese Kategorisierung in ihrer Wechselwirkung mit anderen Kategorisierungen zu betrachten. Geschlecht ist demnach im Zusammenspiel z.B. mit Alter, Herkunft, Religion, Behinderung oder sexueller Identität zu sehen. Wer nur eine Kategorisierung betrachtet, erhält nur ein unvollständiges Bild. Denn Menschen haben nicht nur ein Geschlecht (männlich, weiblich, intersexuell, transgender), sondern immer auch ein Alter, eine Herkunft, eine Religion oder eine Weltanschauung, eine bestimmte Kapazität und eine sexuelle Orientierung. Menschen sind in dieser Vielfalt zu betrachten und nicht nur als „Frau“, als „Schwarze“, als „Behinderte“ oder als „Homosexuelle“. Eine mehrdimensionale Betrachtungsweise ist eher geeignet, ausgrenzende Wirkmechanismen und diskriminierende Strukturen der Gesellschaft abzubilden und damit die Ansatzpunkte für Veränderung sichtbar zu machen. Menschen werden nicht nur aufgrund von einer Zuschreibung benachteiligt, sondern eben auch zum Beispiel als lesbische Frauen oder als schwule, moslemische Männer. Ein solch differenzierter Blick entgeht damit der Gefahr eines essentialisierenden Verständnisses von Geschlechtszugehörigkeit, weil nicht von homogenen Gruppen wie „den Frauen“ oder „den Männern“ ausgegangen wird, denen gemeinsame Eigenschaften und Bedürfnisse qua Geschlecht zugeschrieben werden (ausführlich zu mehrdimensionaler Diskriminierung bei Baer/Bittner/Göttsche 2010).

Schon Ende der 80er Jahre hat *Kimberlé Crenshaw* in ihren Veröffentlichungen auf die spezifischen Diskriminierungserfahrungen von schwarzen Frauen hingewiesen (Crenshaw 1989). Mit Hilfe einer Rechtsprechungsanalyse hat sie aufgezeigt, dass der eindimensionale Ansatz des damaligen US-amerikanischen Antidiskriminierungsrechts, welches Diskriminierungen getrennt nach der Kategorisierung Geschlecht und rassistischer Zuschreibung überprüfte, nicht die Ausgrenzungsmechanismen erfassen konnte, denen schwarze Frauen ausgesetzt sind und zwar nicht allein als Teil der Frauen und nicht nur als Teil der „people of color“. *Crenshaw* hat für diese mehrdimensionale Form der Diskriminierung den Begriff der „intersectionality“ geprägt und sich dabei auf das Bild einer „intersection“ bezogen:

„If an accident happens in an intersection, it can be caused by cars travelling from any number of directions and, sometimes, from all of them. Similarly if a Black woman is harmed because she is in the intersection, her injury could result from sex discrimination or race discrimination“ (Crenshaw 1989: 545).

Das Konzept von Intersektionalität beschäftigt seitdem feministische Forscherinnen und Forscher in der ganzen Welt. *Leslie McCall* hat es als „most important contribution that women’s studies has made so far“ bezeichnet (McCall 2005: 1771). In Deutschland wird immer wieder versucht, einen neuen Begriff für das zugrunde liegende Phänomen zu finden, um es inhaltlich und begrifflich zu konkretisieren. Es wird z.B. statt von Intersektionalität beispielsweise von den Achsen der Ungleichheit (Klinger/Knapp/Sauer 2007) oder von Gender als interdependenter Kategorie gesprochen, eine Begrifflichkeit, die Gender-Forscherinnen an der Humboldt-Universität zu Berlin entwickelt haben (Walgenbach/Dietze/Hornscheidt/Palm 2007). Im juristischen Kontext, bei dem es um die adäquate rechtliche Erfassung von Diskriminierung geht, scheint sich der Begriff der mehrdimensionalen Diskriminierung durchzusetzen (Baer/Bittner/Götsche 2010; Schiek/Chege 2009; Zinsmeister 2007). Mieke Verloo weist daraufhin, dass das Konzept in der akademischen Welt sehr verbreitet ist, jedoch im Rahmen von „policy making“ sehr wenig Beachtung findet (Roggeband/Verloo 2006: 214).

Unabhängig vom Begriff ermöglicht diese mehrdimensionale Sichtweise, vielfältige Ausgrenzungs- und Diskriminierungserfahrungen von verschiedenen Frauen und verschiedenen Männer sichtbar zu machen: Von lesbischen Frauen, muslimischen Männern mit Migrationshintergrund, behinderten jungen Frauen, älteren homosexuellen Männern oder älteren Frauen und vielen mehr. Diese differenzierte Sichtweise von Menschen bzw. ihren Erfahrungen soll eine Essentialisierung von Personen verhindern. Denn Ausgrenzung beginnt, wenn Menschen auf ein Merkmal, wie zum Beispiel auf ihre Geschlechts- oder ihre Religionszugehörigkeit reduziert werden und von Gruppen wie „den Frauen“, „den Männern“ oder „den Moslems“ gesprochen wird. In jüngster Zeit wird daher auch vermehrt auf die Gefahr hingewiesen, die der Bezug auf Gruppen im Allgemeinen mit sich bringt. Ein großer Teil von Diskriminierungen entsteht, weil Menschen nicht

individuell betrachtet werden, sondern ihnen Eigenschaften und Haltung zugeschrieben werden, die eigentlich der Gruppe zugeschrieben werden, zu der man sie zugehörig macht. *Roger Brubaker* hat darauf hingewiesen, dass diese Gruppen erst entstehen und hergestellt werden, um sich von den Menschen, die man dieser Gruppe zuteilt, abgrenzen zu können. Er hat dafür den Begriff des Gruppismus geprägt (Brubaker 2007). *Baer* weist darauf hin, dass es auch in der deutschen Rechtstradition nicht um Gruppen und Gruppenrechte geht, sondern darum, Individuen als solche und nicht als Teil einer zu schützenden Gruppe mit Rechten gegen Diskriminierung auszustatten. Sie fordert eine postkategoriale Politik gegen Diskriminierung zu entwickeln (Baer 2010).

Was bedeutet das Konzept der Intersektionalität bzw. der mehrdimensionalen Diskriminierung für die Gestaltung einer glGFA? Es bedeutet, dass bei einer glGFA nicht nur die (unterschiedliche) Betroffenheit von Frauen und Männern von einer gesetzlichen Maßnahme untersucht werden muss, sondern je nach Sachzusammenhang weitere Kategorisierungen zur Ermittlung und Bewertung potentieller Folgen heranzuziehen sind. Im Idealfall sind die entsprechenden Kategorisierungen nach der Relevanz für die zu regelnde Gesetzesmaterie auszusuchen, jedoch ist darauf zu achten, auch an Kategorisierungen zu denken, die nicht auf den ersten Blick einschlägig erscheinen. Bei der Gestaltung von Gesetzen werden in der Regel keine Idealbedingungen herrschen, was insbesondere Zeit und Geld anbelangt. Es ist aber zumindest ein Mindestbestand an Kategorisierungen und deren Wechselwirkungen zu beachten. Bei der Gestaltung von neuen rechtlichen Regelungen, die immer auch mit höherrangigem Recht übereinstimmen müssen, bietet sich sowohl der Kanon aus Art. 3 Abs. 3 GG (Geschlecht, Abstammung, rassistische Zuschreibung⁶, Sprache, Heimat, Herkunft, Glauben, religiöse oder politische Anschauung und Behinderung) an als auch der im europäischen Kontext benutzte Kanon aus Art. 19 Abs. 1 AEUV (Geschlecht, rassistische Zuschreibung, ethnische Herkunft, Religion oder Weltanschauung, Behinderung, Alter und sexuelle Identität).

Im Sinne des Konzepts der Intersektionalität geht es dabei nicht darum, die Kategorisierungen nacheinander abzuprüfen, also die Auswirkungen auf Frauen und Männer, danach die Auswirkungen auf Menschen mit Behinderung und dann noch auf ältere bzw. jüngere Personen. Ein solches Vorgehen birgt die Gefahr, zu übersehen, dass z.B. Menschen mit Behinderung auch ein Geschlecht haben und ein Alter, was in dem speziellen Kontext, der gerade untersucht wird, den Grund für eine mögliche Diskriminierung darstellen kann. Vielmehr sind die verschiedenen Kategorisierungen in ihrer Wechselwirkung, also intersektional zu betrachten.

⁶ Im Gesetzestext steht der Begriff „Rasse“, den die Autorin nicht verwendet, um nicht den Annahmen Vorschub zu leisten, es gäbe verschiedene Menschenrassen.

Doch was bedeutet eine intersektionale Betrachtung von Gesetzesfolgen in der Praxis? Bei einer GFA werden z.B. die beabsichtigten Wirkungen der Gesetzesziele bezogen auf Normadressatinnen bzw. Normadressaten ermittelt und bewertet während die unbeabsichtigten Nebenwirkungen bezogen auf mittelbar Betroffene untersucht werden. In beiden Fällen wird in der Regel mit Zielgruppen und Vergleichsgruppen gearbeitet. Unter dem oben kurz beschriebenen Stichwort Gruppismus wird aber gerade diskutiert, dass der Bezug auf Gruppen, auch mit dem Motiv, Diskriminierung abzubauen, problematisch ist, weil nichtsdestotrotz dadurch Menschen auf eine Gruppenzugehörigkeit reduziert werden und durch die Bezugnahme auf Gruppen zumeist Stereotype und essentialisierende Annahmen reproduziert werden. Jedoch ist bei dem Problem des Gruppismus z.B. zwischen der Gestaltung von Maßnahmen auf der einen Seite und der Einschätzung bzw. Ermittlung der Wirkungen von Maßnahmen zu unterscheiden. Bei der Gestaltung von Gesetzen ist vom Bezug auf Gruppen abzuraten. Vielmehr ist zu versuchen Tatbestände nicht durch Anknüpfung an Gruppen zu formulieren, sondern durch Anknüpfung an Tätigkeiten bzw. Erfahrungen, die gegebenenfalls gruppenspezifisch sind. So könnten zum Beispiel bei einer Stellenausschreibung nicht mehr Menschen mit Migrationshintergrund zur Bewerbung aufgefordert werden, sondern Menschen, die familienbedingt mehrsprachig aufgewachsen sind. So wird Menschen nicht gleich der Stempel „Migrantin bzw. Migrant“ aufgedrückt, sondern auf eine Fähigkeit rekurriert, die Menschen auszeichnet, die selbst oder deren Eltern nicht in Deutschland geboren sind.

Im Rahmen von empirischer Wirkungsforschung ist hingegen die Bildung von Referenz- und Vergleichsgruppenbildung ein notwendiger Bestandteil. Ohne Gruppenbildungen fehlt die notwendige Bezugs- und Vergleichsgröße, die empirischer Forschung valide Aussagen zu Sachverhalten ermöglicht. Das Konzept der Intersektionalität kann aber dazu beitragen, die Gestaltung der Referenz- und Vergleichsgruppen wie gerade beschrieben ausdifferenzieren, also die Gruppen unter Zuhilfenahme weiterer Kategorisierungen wie Herkunft, Alter oder Religion vielfältiger zu beschreiben. Eine weitere Ausdifferenzierung bei der Gruppenbildung ist möglich, wenn als Kriterien für die gleichstellungsorientierte Bewertung von Gesetzesfolgen verschiedene Lebenslagen einbezogen werden, wie Familienstand, Bildung, Einkommen oder der Zugang zu verschiedenen Ressourcen wie Zeit, Geld oder Information. Je ausdifferenzierter die Darstellung desto weniger werden Menschen bezogen nur auf ein Merkmal in ihrem Leben beschrieben, also nicht nur „als Behinderte“ oder als „Moslems“. Differenziertheit dient hier dazu, Lebenswirklichkeit in ihrer Vielfältigkeit abzubilden.

In diesem Sinne muss eine gGFA mehrdimensional Auswirkungen auf Frauen und Männer in ihren vielfältigen Lebenslagen ermitteln und bewerten. Dazu ist der Bezug auf Gruppen weiterhin notwendig. Die Ergebnisse der gruppenbezogenen Wirkungsforschung sind dann für eine nicht gruppenbezogene Gestaltung von Gesetzen zu nutzen. Insbesondere haben daher Instrumente der gGFA differenzierte Fra-

gestellungen zu enthalten, die auf die Vielfältigkeit der unmittelbar oder mittelbar betroffenen Frauen und Männer und deren Lebenssituation hinweisen.

Im Text wird aus Gründen der Lesbarkeit weiterhin von Gleichstellung der Geschlechter bzw. Gleichstellung von Frauen und Männern die Rede sein. Vor dem Hintergrund des letzten Abschnitts ist damit die Gleichstellung der verschiedenen Geschlechter in ihrer Vielfalt gemeint.

3.2 Inhaltsbestimmung des Begriffs Gleichstellungsorientierung

Die „Orientierung“ auf Gleichstellung bedeutet bei dieser Form der GFA, die Erarbeitung von Gesetzen so zu gestalten, dass gesetzgeberische Maßnahmen die materielle Gleichstellung der Geschlechter fördern und Diskriminierungen abbauen oder verhindern. Dem Staat ist gemäß des Gleichberechtigungsgebots des Art. 3 Abs. 2 GG sowohl untersagt, Frauen und Männer auf traditionelle Rollen festzulegen oder diese zu perpetuieren als auch an die Wahrnehmung von traditionellen Rollen ungerechtfertigte Nachteile zu knüpfen (ausführlich zur Entwicklung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bei Sacksofsky 1996). Eine gGFA muss daher bei allen Gesetzesvorhaben prüfen, ob solche gleichstellungsrechtlichen Gefährdungslagen im Regelungsbereich bestehen bzw. entstehen könnten und Vorschläge unterbreiten, wie diese zu verhindern sind. Die gGFA versteht Gleichstellung als Querschnittsaufgabe. Das bedeutet, dass Gleichstellungsaspekte nicht auf bestimmte Politikfelder beschränkt sind, wie Familie oder Soziales, sondern zur Durchsetzung von materieller Gleichstellung Gleichstellungsaspekte in allen Politikfeldern beachtet werden müssen.

Aus Gründen der Praktikabilität ist es sinnvoll, auf typisierte Gefährdungslagen zurückzugreifen. *Ute Sacksofsky* spricht von vier aktuellen gleichheitsrechtlichen Problemlagen (Sacksofsky 2002: Rn. 359). Diese Problemlagen hat die gGFA bei der Ermittlung von Gleichstellungsfolgen zu berücksichtigen. Im Ansatz ist damit auch eine weitere Möglichkeit aufgezeigt, der Gefahr des Gruppismus und des Essentialismus zu begegnen und nicht primär an Gruppen und deren Betroffenheit durch Gesetze anzuknüpfen, sondern an Gefährdungslagen. Jedoch wird auch hier sekundär an Gruppen angeknüpft, um Aussagen darüber treffen zu können, welche Personenkonstellationen von diesen Gefährdungslagen typischerweise betroffen sind:

- *Klassische Diskriminierung durch direktes Anknüpfen:* Die erste Problemlage betrifft Regelungen, bei denen klassischerweise zum Nachteil von Frauen direkt an die Kategorisierung Geschlecht angeknüpft wurde.⁷ Diese Formen der direkten rechtlichen Ungleichbehandlung aufgrund des

⁷ Vgl. Entscheidung des BVerfG zur Regelung des Ehenamens, als einer der bisher letzten Entscheidungen zu dieser Problemlage: BVerfGE 84, 9.

Geschlechts kommen inzwischen nur noch selten vor, weil nahezu alle rechtlichen Formen dieser direkten Diskriminierung als Verstoß gegen das Differenzierungsverbot des Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG beseitigt worden sind. Das heißt nicht, dass es keine Fälle mehr von direkter Diskriminierung gäbe, aber zumeist beruhen diese nicht mehr auf rechtlichen Regelungen, die eine Rechtsfolge an die Kategorisierung Geschlecht knüpfen. Es ist heutzutage weniger der Staat, der mit dem Mittel des Rechts unmittelbar diskriminiert. Vielmehr finden solche Formen z.B. in der Privatwirtschaft statt, wenn Frauen nicht zu Bewerbungsgesprächen geladen werden, weil eine Bauleiterin nicht vorstellbar scheint oder weil davon ausgegangen wird, dass demnächst Kinder geplant sind.

Im Verfahren der glGFA ist zu überprüfen, ob die geplante gesetzliche Regelung zu einer direkten Diskriminierung von Frauen führen kann. Mögliche direkte, negative Folgen für die Geschlechter sind mit Fragen nach der direkten (unterschiedlichen) Betroffenheit von verschiedenen Frauen und Männern zu ermitteln.

- *Überkommene „Privilegien“ zum „Schutz“ von Frauen:* Diese Fallkonstellation umfasst Fälle, in denen es um „Privilegien“ von Frauen aufgrund von überkommenen Geschlechtervorstellungen geht. Das Bundesverfassungsgericht hat zu diesem Bereich vom Ende der 80er Jahre bis Mitte der 90er Jahre bedeutende Entscheidungen gefällt. Insbesondere handelt es sich dabei um die Entscheidung zum Renteneintrittsalter (BVerfGE 74, 129), zum Nachtarbeitsverbot für Arbeiterinnen (BVerfGE 85, 191) und zur Feuerwehrabgabe (BVerfGE 92, 91). In diesen Fällen ging es darum, dass Frauen etwas nicht müssen z.B. eine Feuerwehrabgabe zahlen, etwas nicht dürfen, wie nachts arbeiten, wenn sie Arbeiterinnen sind oder etwas erhalten, wie die Möglichkeit früher als Männer in Rente zu gehen. In diesen Fällen scheinen Bevorzugungen und Begünstigungen von Frauen zum Nachteil von Männern rechtlich geregelt worden zu sein. Bei näherem Hinschauen ist zu erkennen, dass dieser Schutz von Frauen auf überkommenen Stereotypen von dem schwachen, schützenswerten Geschlecht basiert und letztendlich stereotype Vorstellung über die Unterschiede der Geschlechter befördert (Sacksofsky 2007: 38f.). Diese Auffassung von Frauen und ihrer Rolle in der Gesellschaft ist aber mit dem Gehalt des Art. 3 Abs. 2 GG nicht vereinbar. Das Bundesverfassungsgericht hat folgendes entschieden:

„Überkommene Rollenverteilungen, die zu einer höheren Belastung oder sonstigen Nachteilen für Frauen führen, dürfen durch staatliche Maßnahmen nicht verfestigt werden (...)" (BVerfGE 85, 176 (207)).

Im selben Urteil führte das Gericht zu differenzierenden Regelungen aus, dass sie gemäß Art. 3 Abs. 3 GG nur noch dann zulässig sind,

„soweit sie zur Lösung von Problemen, die ihrer Natur nach nur entweder bei Männern oder Frauen auftreten können, zwingend erforderlich sind. Fehlt es an zwingenden Gründen für eine Ungleichbehandlung, lässt sich diese nur noch im Wege einer Abwägung mit kollidierendem Verfassungsrecht legitimieren“ (BVerfGE 92, 91 (109)).

Hierzu kommt insbesondere Art. 3 Abs. 2 GG in Betracht, da es ein über den Gehalt des Differenzierungsverbotes hinausgehendes Gleichberechtigungsgebot enthält, welches sich auf die gesellschaftliche Wirklichkeit erstreckt. Dieses berechtigt den Staat, faktische Nachteile, die typischerweise Frauen treffen, durch begünstigende Regelungen auszugleichen. Damit können selbstverständlich nur Maßnahmen gerechtfertigt werden, die dem Ziel von Art. 3 Abs. 2 GG dienen, aber keinesfalls Maßnahmen, die in entgegen gesetzter Richtung wirken und mit überkommenen Geschlechterrollen arbeiten, wie sich dies aus den Argumenten in den genannten Entscheidungen ablesen lässt.

Die gIGFA bzw. das entsprechende Instrument fragt nach bestehenden Normen und Werten, die dem Regelungsentwurf zu Grunde liegen, um zu vermeiden, dass implizite Annahmen zu Geschlechterrollen, negative Auswirkungen auf die betroffenen Frauen und Männer haben. Dies dient auch dazu, implizite Annahmen transparent zu machen; erst dann können sie kritisch hinterfragt werden.

- *Frauenfördermaßnahmen:* Bei dieser Fallkonstellation wird direkt ans Geschlecht angeknüpft, aber nicht mit dem Ziel das „schwache Geschlecht“ zu schützen, sondern mit dem Ziel bestehende Nachteile auszugleichen, um so das Ziel der tatsächlichen Gleichstellung in der sozialen Realität zu verwirklichen. Dazu gehören u.a. Quotierungsregeln für Frauen, wie z.B. die gerade heiß debattierte Frauenquote für Aufsichtsräte (Obermeyer 2012). Eine Vorrangregel in Form der Quote ist in Deutschland im BGleG und in den meisten Landesgleichstellungsgesetzen normiert und hat nicht nur im rechtswissenschaftlichen Schrifttum für einige Kontroversen gesorgt, sondern auch für einige Urteile vom EuGH. Dieser hat die europarechtliche Zulässigkeit der deutschen leistungsabhängigen Quoten folgendermaßen konturiert: Die Quotenregelungen der Gleichstellungsgesetze in Deutschland sind dann zulässig, wenn sie nicht automatisch und unbedingt angewendet werden, sondern Raum für

Einzelfallbetrachtungen lassen.⁸ Im Rahmen der Einzelbetrachtung dürfen jedoch keine Kriterien verwendet werden, die geeignet sind, für Frauen mittelbar diskriminierend zu wirken.⁹ Ein Urteil des BVerfG zur leistungsabhängigen Quote hat es nicht gegeben. Jedoch hat das BVerfG in seiner Entscheidung zur Feuerwehrrabgabe klar gestellt, dass der Staat berechtigt ist, faktische Nachteile, die typischerweise Frauen treffen, durch begünstigende Regelungen auszugleichen (BVerfGE 92, 91 (109)). Bei dieser Konstellation wird also nicht zum Nachteil von Frauen an die Kategorisierung Geschlecht angeknüpft, sondern um bestehende Nachteile von Frauen auszugleichen.

Heutzutage kann es auch zu Fördermaßnahmen für Männer kommen, wenn es z.B. darum geht, Männer dabei zu unterstützen, Lebensentscheidungen jenseits der klassischen Geschlechterstereotype zu treffen und zu leben. Als Beispiel mag hier der Hinweis auf die speziellen „Vätermonate“ nach dem Elternzeitgesetz genügen, die gewährt werden, wenn Väter gegen die immer noch mehrheitliche Rollenverteilung zwischen Müttern und Vätern sich verstärkt bei der Familienarbeit einbringen.

Das Verfahren der glGFA liefert über spezifische Fragestellungen Hinweise dazu, ob es sich bei spezifischen Förderregelungen für Frauen oder Männer, um eine zulässige spezifische Maßnahme im Sinne des Grundgesetzes handelt. Solche Maßnahmen dürfen z.B. nicht überkommene Rollenvorstellungen verfestigen, aber auch nicht Nachteile für den Fall vorsehen, dass sich Menschen für traditionelle Aufgabenteilung entscheiden. Sollte dies der Fall sein, weist die glGFA auf die Notwendigkeit hin, Alternativvorschläge zu entwickeln.

Vor dem Hintergrund der Gefahr des Gruppismus und des Essentialismus durch Bezugnahme auf Gruppen wie „Frauen“ und „Männer“ ist es jedoch wünschenswert, bei der Gestaltung von gesetzlichen Maßnahmen immer weniger auf Gruppen zurückzugreifen, sondern an förderungswürdige Verhaltensweisen und Fähigkeiten anzuknüpfen.

- *Mittelbare Diskriminierung aufgrund des Geschlechts:* Das Rechtsinstitut der mittelbaren Diskriminierung ist in der Lage, faktische Auswirkungen von Regelungen in der sozialen Realität rechtlich zu erfassen. Es verlangt eine materielle Betrachtungsweise von Regelungen, was bedeutet, Regelungen auf ihre rechtstatsächlichen Auswirkungen hin zu

⁸ Kalanke-Urteil vom 17.10.1995, EuGH, Rs. 450/93, Slg.1995, I 3069 zum Landesgleichstellungsgesetz von Bremen.

⁹ Marschall-Urteil vom 11.11.1997, Rs. 409/95 zum Landesgleichstellungsgesetz von Nordrhein-Westfalen.

überprüfen. Da im Gegensatz zur unmittelbaren Diskriminierung die mittelbare Diskriminierung nicht offensichtlich, sondern eher implizit ist, sind auch Maßnahmen und Gesetze, die auf den ersten Blick unproblematisch und gleichstellungsneutral erscheinen, auf ihre mögliche mittelbar diskriminierende Wirkung hin zu untersuchen. Da für das Vorliegen einer mittelbaren Diskriminierung keine Diskriminierungsabsicht erforderlich ist,¹⁰ können Maßnahmen und Gesetze, die ganz andere Ziele verfolgen und gleichstellungsneutral erscheinen, unbeabsichtigt Diskriminierung verursachen oder bestehende Ungleichheiten vertiefen und perpetuieren.

Aus diesen Gründen ist dieser gleichheitsrechtlichen Gefährdungslage heutzutage bei der Durchführung einer glGFA besondere Aufmerksamkeit zu widmen. Dies geschieht dadurch, dass nach unterschiedlicher mittelbarer Betroffenheit von Frauen und von Männern gefragt wird, wobei auf die verschiedenen Lebenslagen wie z.B. Zugang zu Bildung, Zeit, Geld oder Mobilität und zugleich auf das Zusammenspiel verschiedener Kategorisierungen wie z.B. Alter oder ethnische Herkunft hingewiesen wird.

Das BVerfG prüft das Verbot der mittelbaren Diskriminierung für beide Geschlechter und geht damit von einem symmetrischen Gleichheitsverständnis aus.¹¹ In der Literatur wird zum Teil diskutiert, ob das Verbot der mittelbaren Diskriminierung nur auf Frauen und deren gleichheitsrechtliche Gefährdungslagen anzuwenden ist und in diesem Sinne von einem asymmetrischen Gleichheitsverständnis auszugehen sei (prägnante Zusammenfassung der asymmetrischen Ansätze bei Wrase 2006: 83-88). Das Dominierungsverbot von *Sacksofsky* besagt, dass die Personen in der Gesellschaft von Gleichheitsrecht geschützt werden, die zu einer unterprivilegierten Gruppen gehören. Den Personen, die zu einer Gruppe gehören, die in der Gesellschaft politische und wirtschaftliche Macht ausüben, ist es verboten, die unterprivilegierten Personen(-gruppen) zu „dominieren“ (Sacksofsky 2009: 152f.; Sacksofsky 2005: 422). Aus diesem Grund beurteilt sich die Rechtswidrigkeit einer Maßnahme nicht danach, ob an eine Kategorisierung wie Geschlecht oder Hautfarbe angeknüpft wird, sondern es ist erforderlich, die Auswirkungen einer Regelung auf eine besonders geschützte Gruppe zu überprüfen. Für *Sacksofsky* geht es dabei nicht um die sozialen Gruppen an sich, sondern um die bestehenden Machtverhältnisse zwischen diesen Gruppen. Verstärkt eine Regelung eine bestehende Asymmetrie, dann ist ein Verstoß gegen das Dominierungsverbot gegeben. In ihrer Sicht sind

¹⁰EuGH-Urteil vom 22.4.1997, Rs. 180/95, Slg. 1997, I-2195 – Draemphal/Urania Immobilienservice.

¹¹Siehe BVerfG vom 7.11.2008, 2 BvR 1870/07, Rn. 19ff.

Männer trotz aller Veränderungen im Geschlechterverhältnis immer noch privilegiert und Frauen sind dadurch benachteiligt. Sie zieht daraus den Schluss, dass sich Männer nicht auf das Verbot der mittelbaren Diskriminierung berufen können (Sacksofsky 1996: 312, 352f.). In ähnlicher Weise stellt auch *Baer* die Machtverhältnisse zwischen Gruppen in den Mittelpunkt. Nach ihrem Verständnis von Gleichheit sind Unterschiede zwischen Personen nur dann relevant, wenn dieser Unterschied eine Hierarchisierung in der Gesellschaft bewirkt oder verstärkt. Ein Eingriff in das Diskriminierungsverbot ist dann gegeben, wenn eine Hierarchie hergestellt, stabilisiert oder verstärkt wird. In diesem Sinne interpretierte Baer das Diskriminierungsverbot als Hierarchisierungsverbot (Baer 2001: 50; Baer 1995: 273ff.). Beiden Interpretationen ist es zu verdanken, dass sie die Aufmerksamkeit auf den eigentlichen Inhalt von Gleichheitsrechten gelenkt haben: Auf den Schutz von unterprivilegierten, von diskriminierten Personen. Es geht nicht um den Schutz von Gleichen, die gleich zu behandeln seien, so der berühmte Satz von Aristoteles, der lange Zeit der Prüfung von Gleichheitsrechten zugrunde lag. Vielmehr geht es darum, anzuerkennen, dass es Machtverhältnisse in der Gesellschaft gibt, die aus Gleichen Ungleiche gemacht haben und machen und diese erst wieder in die Lage versetzt werden müssen, ihre gleichen Rechte einzufordern. Aus diesem Grund zielt Gleichheitsrecht nicht auf die Durchsetzung von Rechten ohnehin privilegierter Personen.

Aus der gegenwärtigen Sicht scheint es aber sinnvoll, das asymmetrische Verständnis von Gleichheitsrechten zu erweitern. Der Verlauf der Gleichstellungspolitik und die Diskussion um die Rolle der Männer im Rahmen von GM haben gezeigt, dass die Wahrnehmung von Rechten nicht vom biologischen Geschlecht bestimmt sein sollte (Höyng 2002). Vielmehr sollten dabei die Lebenslage und die konkrete Situation ausschlaggebend sein, also ob eine Dominierungslage bzw. Hierarchisierungssituation gegeben ist. In welcher Lage befindet sich ein Mann, der sich nicht hegemonial männlich, nicht seiner traditionellen Geschlechterrolle entsprechend verhält, sondern eine gleichberechtigte Elternschaft leben möchte und deshalb nicht den Erwartungen an einen männlichen Ernährer entspricht und aufgrund dessen Benachteiligungen im Arbeitsleben erfährt? Gleichstellungsrecht, welches die Durchsetzung von Gleichstellung in der sozialen Realität zum Ziel hat, muss auch Männer vor Diskriminierung schützen, die sich gegen überkommene Rollenvorstellungen entscheiden und zusammen mit Frauen gleichberechtigte Lebensalternativen leben wollen. In diesem Sinne darf der Staat durch sein Verhalten weder Frauen noch Männern überkommene Rollenvorstellungen aufzwingen, sie perpetuieren oder solches Verhalten von Dritten dulden. Aus diesem Grund ist das Verbot der mittelbaren Diskriminierung aufgrund des Geschlechts auf beide Geschlechter

anzuwenden. Entscheidend ist, ob die Person sich in einer gleichheitswidrigen Dominierungslage bzw. Hierarchisierungssituation befindet. Dies kann je nach Sachverhalt bei beiden Geschlechtern gegeben sein.

Die glGFA muss so gestaltet sein, dass sie das Überprüfen der geplanten Regelungen hinsichtlich der hier aufgezeigten vier gleichheitsrechtlichen Problemlagen ermöglicht und eine solide Einschätzung dazu liefert.

3.3 Funktionen: Analyse- und Kommunikationsmittel

Wenn Gesetze so gestaltet sein sollen, dass sie zur Förderung der Gleichstellung der Geschlechter beitragen und bestehende Diskriminierung abbauen bzw. das Entstehen von Diskriminierung verhindern, dann sind im Gesetzgebungsverfahren frühzeitig fachliche Gleichstellungsaspekte und politische Gleichstellungsinteressen zu thematisieren. Die glGFA versucht dies durch eine Strukturierung des administrativen Gesetzgebungsverfahrens zu erreichen, wozu insbesondere die Anwendung der Instrumente der glGFA beitragen soll. Die Instrumente geben einzelne Verfahrensschritte vor und zeigen auf, wie die fachlichen Ergebnisse in den üblichen Arbeitsablauf zu integrieren sind.

Der in den Instrumenten enthaltene Fragenkatalog hilft dabei, die Ermittlung und Bewertung der relevanten Gleichstellungsaspekte eines Gesetzgebungsvorhabens zu strukturieren. Dabei ist zu beachten, dass es auch aus Gleichstellungssicht nicht den einen perfekten Gesetzesentwurf gibt, sondern auch Gleichstellungsaspekte je nach politischer Überzeugung sehr unterschiedlich bewertet werden können. *Helmuth Schulze-Fielitz* machte schon früh auf folgendes aufmerksam:

„Die parlamentarische Demokratie des GG lebt vom politischen Konflikt, von Kontroversen, die nicht nur personal zum Elitentausch, sondern fachlich in der Ideenkonkurrenz und Konzeptkonkurrenz das gemeine Beste fördern soll. Eine Verbesserung des "Gesetzgebungsverfahrens hat Gesetzgebung als politischen Selektionsprozess zu betrachten und nicht nur den einen "perfekten" (oder schein-perfekten) Entwurf, sondern auch alternative Konzeptionen zu erarbeiten. Gute Gesetzgebung ist auf allen Ebenen - auch solchen scheinbar nur "technischer" Art - ein ständiger Selektionsprozess, der institutionalisiert und organisiert werden muss, um alternative Lösungsmöglichkeiten erst einmal in die (politische) Diskussion einzubringen" (Schulze-Fielitz 1988: 284).

Vor diesem Hintergrund kommen der glGFA zwei Funktionen zu: Einmal als Analyse- und zum andern als Kommunikationsinstrument. Diese Begriffe sind der Bertelsmann-Studie zu Nachhaltigkeit und GFA entnommen und werden hier auf die glGFA übertragen (Jacob/Veit/Hertin 2009: 13). Als *Analyseinstrument* dient die glGFA dazu, fachliche Gleichstellungsaspekte des jeweiligen Regelungsgebietes aufzubereiten, Datenlücken offen zulegen, mögliche Syner-

gien oder Zielkonflikte zu identifizieren sowie verschiedene Alternativen zu entwickeln. Diese Funktion basiert auf der Annahme, dass mehr Wissen über Gleichstellungsfolgen zu einer stärkeren Berücksichtigung von Gleichstellungszielen bei der Erarbeitung von Regelungsentwürfen führt, was wiederum zu besseren politischen Entscheidungen beiträgt. Die so gewonnenen Fakten erlauben nicht nur Aussagen über die voraussichtlichen Wirkungen eines Regelungsentwurfes, sondern können zudem für die Frage der Rechtmäßigkeit genutzt werden.

In der Bertelsmann-Studie wird außerdem zu Recht darauf hingewiesen, „*dass das Problem aber nicht in erster Linie in einem Mangel an Zugang zu „objektivem“ Wissen besteht, sondern darin, dass in politischen Entscheidungsprozessen nicht alle wichtigen Argumente gleichermaßen Beachtung finden, sondern bestimmte Perspektiven und Denkweisen dominieren*“ (Jacob/Veit/Hertin 2009: 13). Aus diesem Grund muss die gGFA auch ein *Kommunikationsinstrument* darstellen, welches dazu dient, Gleichstellungswissen und Werturteile betroffener und beteiligter Akteure systematisch in den Gesetzgebungsprozess einzubeziehen, unterschiedliche Interessen transparent zu machen und strittige Gleichstellungsaspekte zu diskutieren. Bei Gesetzgebungsverfahren geht es immer auch um die Durchsetzung von Interessen bestimmter gesellschaftlicher Kräfte und von politischen Auffassungen. Es ist kaum ein Gesetz vorstellbar, das allen in der Gesellschaft gleichermaßen zu gute kommt. Zumeist wird es bestimmte Personen oder Personengruppen geben, zu deren Lasten sich eine Regelung auswirkt, während andere von der gleichen Regelung profitieren. Die gGFA 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 2003; Enders-Dragesser 1999). Hierzu zählen zum Beispiel die Familien- und Arbeitssituation, der Bildungsgrad sowie die Einkommens- und Vermögensverhältnisse. Die Lebenssituation eines Individuums ist beispielsweise dadurch beeinflusst, ob eine Person alleine ein Kind großzieht oder dies zusammen mit einem Partner bzw. Partnerin tut und aufgrund dessen, andere Zeitoptionen für Familien- und Erwerbsarbeit bestehen. Um ein differenziertes Bild der verschiedenen Interessenlagen zu bekommen, ist die Kategorisierung Geschlecht heutzutage zudem zwingend im Kontext weiterer Kategorisierungen wie Alter, Herkunft oder sexuelle Orientierung zu verstehen (siehe dazu ausführlich oben unter 3.1.1).

In diesem Sinne dient die gGFA dazu, Gleichstellungsaspekte stärker als bisher bei Gesetzgebungsverfahren auf die Agenda zu setzen und es verstärkt mit partizipativen Elementen zu versehen. Das bedeutet, eine gGFA muss darauf hinweisen, dass nicht nur frühzeitig das

Gleichstellungsressorts in der Ressortabstimmung zu beteiligen ist, sondern auch die relevanten Gleichstellungsakteure wie z.B. der Deutschen Frauenrat oder der Deutsche Juristinnenbund, nicht erst im Rahmen der parlamentarischen Anhörung, sondern als Teil der ministeriellen Gesetzesvorbereitung einzubinden sind. Jedoch ist hierbei zu bedenken, dass es nicht primär die Aufgabe eines Verfahrens sein kann, Gleichstellungsfragen auf die politische Agenda zu setzen. Vielmehr ist dies die Aufgabe der einschlägigen Gleichstellungsakteure in den Ministerialverwaltungen, also der Gleichstellungsministerien, der Senatsverwaltungen für Gleichstellung oder der Leitstellen für Gleichstellung. Wenn es diesen Akteuren nicht gelingt, Gleichstellungsanliegen auf die Agenda zu setzen, dann wird sich in politischen Entscheidungsprozessen auch kaum jemand für Gleichstellungsfolgen von Gesetzen interessieren. Die Kommunikationsfunktion der gLGFA kann sich dementsprechend nur entfalten, wenn die entsprechenden Gleichstellungsakteure zuvor ihrer Agenda-Setting Funktion nachgekommen sind.

3.4 Kausalität und Prognoseschwierigkeiten

Die gLGFA als ein Verfahren zur Verbesserung der Wirksamkeit von Gesetzen geht von der Prämisse aus, dass es „steuerbare oder maßgeblich beeinflussbare Kausalketten zwischen Rechtsvorschriften und durch sie ausgelöste Wirklichkeitsveränderungen gibt“ (Zeh 1998: 369). Andernfalls würde der Versuch, Einfluss auf die Wirksamkeit von Gesetzen nehmen zu wollen, wenig Sinn machen. Zugleich darf aber bei einer Arbeit über Folgenabschätzung der Hinweis auf bestehende Schwierigkeiten bei der Zurechnung von Ursache und Wirkung (Kausalität) nicht fehlen. Die Beantwortung der Frage nach der kausalen Verknüpfung von gesetzgeberischen Maßnahmen und Wirkungen in der Gesellschaft ist angesichts der Komplexität des realen Lebens ein schwieriges Unterfangen. Auswirkungen sind in der Regel nicht einer einzigen Ursache zuzurechnen, sondern werden von multiplen Faktoren bestimmt, die in einer schwer nachzuzeichnenden Wechselwirkungsbeziehung zueinander stehen, zumal die meisten Gesetze ohne Befristung für einen langen, unbestimmten Zeitraum verabschiedet werden. Zur Illustration mag an dieser Stelle die Aufzählung einiger Einflussgrößen genügen: die wissenschaftlich-technische Entwicklung, Wertewandel in der Gesellschaft, europäische und globale Entwicklungen, Verhalten der Normadressatinnen und Normadressaten sowie das Verhalten der umsetzenden Verwaltung. In diesem Komplex von Einflussfaktoren und Wechselwirkungen sind zudem staatliche Einflussfaktoren nur schwer von anderen Einflüssen zu isolieren (Karpen 2006: 84; zur Kausalität bei Evaluation König 1986: 106). In diesem Sinne liefert eine Prognose zu Gesetzesfolgen immer nur einen „begrenzten Realitätsausschnitt“ (König 1986:106). Die Möglichkeit des Irrtums aufgrund der Komplexität der Ursachenvielfalt ist bei einer vorausschauenden GFA immer mit eingeschlossen. Bei einer Prognose zu zukünftigen Ereignissen kann es keine hundertprozentige Prognose, keine perfekte Antizipation von Folgen geben. Es geht vielmehr um eine Annäherung an die Wirklichkeit;

erst später wird sich herausstellen, ob die Prognose richtig oder falsch war bzw. in welchen Punkten sie zutreffend war und in welchen Punkten nicht. Prognoseungewissheiten sprechen aber nicht gegen die Anwendung von Verfahren, um Gesetzesfolgen zu ermitteln (so aber Schmidt-Eichstaedt 1998: 323), vielmehr ist es die Aufgabe der Gesetzgebung, eine möglichst sichere Prognose im Vorfeld seiner gesetzgeberischen Entscheidungen zu erarbeiten (Mückenberger/Spangenberg/Warncke 2007: 37). Dafür ist zum einen ein transparenter Umgang mit Prognosegrundlagen notwendig sowie die Professionalisierung von Folgenabschätzungen.

Eine vollständige, nahezu hundertprozentige Wirkungskontrolle ist auch keineswegs das Ziel von gGFA. Dies würde „*eine Totalität des Wissenkönnens über jedes Verhalten einschließlich des Informiertwerdens sämtlicher in Betracht kommender Akteure voraussetzen*“ (Zeh 1998: 372). Dies ist in einer Freiheitsrechte garantierenden Demokratie wie der Bundesrepublik Deutschland weder möglich noch wünschenswert.

In diesem Sinne geht es bei der gGFA um eine *faktengestützte Prognose* von wahrscheinlichen Gleichstellungsfolgen einer Regelung zum Zeitpunkt der Regelungsintention oder beim Vorliegen eines Regelungsentwurfes. Die Aussagekraft einer Prognose bezüglich des Grades der Wahrscheinlichkeit möglicher Gleichstellungsfolgen inklusive der Zurechnungsfragen hängt von den zugrunde liegenden Daten und der Methode ihrer Gewinnung ab. Die Daten sind in dem Maße zuverlässig, wie die Methode ihrer Generierung den gegenwärtigen wissenschaftlichen Standards genügt. Im Rahmen einer gGFA haben die zugrunde liegenden Daten die vielfältigen Lebenslagen von Frauen und von Männer abzubilden. Das bedeutet, dass Daten nach Geschlecht und je nach Sachzusammenhang zusammen mit weiteren Kategorisierungen wie Herkunft, Alter oder Glaubensrichtung differenziert aufzubereiten sind. Denn es gilt bei der Darstellung von gesetzgeberischen Folgen geschlechtsspezifische Verzerrungseffekte („gender bias“) und bloßes „sex counting“ zu vermeiden (grundlegend dazu Eichler 1988). Nur eine gender-kompetente¹² Verwendung von Datengrundlagen lässt substantiierte Aussagen zu Wirkungen auf verschiedene Lebenslagen von verschiedenen Frauen und Männern zu.

Die gGFA gibt aber kein bestimmtes Verfahren vor, vielmehr besteht hierbei ein weiter Spielraum. Die Prognose kann auf eigenen empirischen Erhebungen und Auswertungen basieren sowie auf einer bloßen Statistik- oder Literaturlauswertung beruhen. Entscheidend ist, dass die Grundlage der Prognose und der sich daraus ergebende Prognosegrad transparent gemacht werden. Falls zum Beispiel eine Datenlücke besteht, die wegen Zeitdruck nicht durch eine empirische Studie geschlossen werden kann, ist es möglich, Vermutungen anzu-

¹²Zum Begriff siehe <http://www.genderkompetenz.info/genderkompetenz/handlungsfelder/datenstatistik/datenqualitaet/optimal/index.html>. Zuletzt aufgerufen am 12.11.2012.

stellen, die jedoch nicht auf Geschlechtsstereotypen basieren dürfen. Beruht die Aussage zu Gleichstellungseffekten auf Vermutungen, ist das Vorhandensein der Datenlücke offen zu adressieren und gegebenenfalls eine Ressortforschung anzuregen. Datenlücken sollten nicht dazu führen, dass zu Gleichstellungseffekten keine Aussagen getroffen werden.

Damit ist das Problem der Kausalität nicht gelöst, aber eine gute glGFA zeigt nachvollziehbar auf, auf welcher Datengrundlage sie welche Kausalkette annimmt und beschreibt, welcher Prognosegrad damit erreicht werden kann.

4 Rechtliche Verankerung

Auf Bundesebene ist die Verpflichtung zur GFA in der GGO der Bundesministerien geregelt. Diese sieht seit Juli 2000 die Verpflichtung vor, in der Begründung aller Gesetzesvorlagen der Bundesregierung die Gesetzesfolgen darzustellen (§ 43 Abs. 1 Nr. 5 GGO). Nach § 44 GGO gehören dazu die Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte (Abs. 2), die Kosten für die Wirtschaft (Abs. 3), die Auswirkungen auf die Verbraucherinnen und Verbraucher (Abs. 4) sowie die Bürokratiekosten, also die Kosten für die Wirtschaft aufgrund von Informationspflichten (Abs. 5). Die Auswirkungen eines Gesetzesvorhabens auf die Gleichstellung der Geschlechter sind in § 44 GGO nicht explizit genannt. Dies mag ein Grund dafür sein, dass sich bis heute substantielle Aussagen zu Gleichstellungseffekten eher selten in Gesetzesbegründungen finden (Veit 2010: 174f.). Eine ausdrückliche Erwähnung der Gleichstellungswirkungen in § 44 ist jedoch nicht notwendig, weil die GGO in § 2 unter dem Titel „Allgemeines“ die Verpflichtung enthält, bei „allen normgebenden Maßnahmen“ die Gleichstellung von Frauen und Männern als durchgängiges Leitprinzip zu berücksichtigen. Demnach ergibt sich aus § 44 i.V.m. § 2 GGO die rechtliche Verpflichtung, bei allen Gesetzesvorhaben der Bundesregierung, die Gleichstellungswirkungen zu berücksichtigen. Da die GGO nur für die Bundesministerien gilt, entfaltet sie keine Wirkung für Gesetze des Bundestages oder des Bundesrates. Allerdings werden die allermeisten Gesetze von der Bundesregierung eingebracht und dementsprechend von dem jeweiligen fachlich zuständigen Ministerium inhaltlich vorbereitet.

Die Verankerung von GFA und GM in der GGO von 2000 stellt insofern nicht nur den Beginn der glGFA auf Bundesebene dar, sondern hat auch die Zuständigkeit für die Berücksichtigung von Gleichstellungswirkungen verändert. Das für ein Gesetzesvorhaben federführende Ministerium ist für die Berücksichtigung der Gleichstellungseffekte, also für die Durchführung der glGFA, zuständig und nicht das für Gleichstellung zuständige Ministerium. Vor der Einführung der Strategie GM in die GGO war es die Aufgabe des BMFSFJ, mögliche Gleichstellungseffekte bei Gesetzesvorhaben anderer Ressorts zu prüfen und im Rahmen der Ressortabstimmung

einzubringen. Durch die Einführung von § 2 GGO sind für die Integration der fachlichen Gleichstellungsaspekte nun die fachlich zuständigen Ressorts verantwortlich. Dies hat auf der Bundesebene zur Folge, dass das BMFSFJ weiterhin aufgrund der Federführung für Gleichstellung bei Gesetzesvorhaben anderer Ressorts zu beteiligen ist (vgl. § 45 Abs. 1 i.V.m. Anlage 6 Nr. 9a GGO). Jedoch hat sich die Beteiligung im Lichte von § 2 GGO verändert: Die Gleichstellungseffekte sind nicht mehr vom BMFSFJ darzulegen, sondern es hat nach der Einführung des § 2 GGO die Aufgabe zu überprüfen, ob die anderen Ressorts ihrer Pflicht zur Integration von Gleichstellungsaspekten nachgekommen sind und eine glGFA durchgeführt haben.

Die GGO trifft nur Aussagen darüber wie die Zusammenarbeit zwischen den Bundesministerien gestaltet sein soll, dass z.B. rechtzeitig und umfassend zu beteiligen ist, wenn der Geschäftsbereich eines anderen Ressorts berührt ist (§ 19 Abs. 1 GGO) oder bei Querschnittsaufgaben das Einvernehmen mit dem für die Querschnittsaufgabe zuständigen Ministerium hergestellt werden soll (§ 22 Abs. 3 GGO). Es ist der GGO nicht zu entnehmen, was geschieht, wenn sich daran nicht gehalten wird. § 44 Abs. 6 GGO liefert zwar keine Sanktions-, aber eine Handlungsmöglichkeit für das BMFSFJ zur Durchsetzung der glGFA. Dieser Abschnitt sieht folgendes vor: *„Weitere Auswirkungen, die ein nach § 45 Absatz 1 bis 3 Beteiligter erwartet, sind auf seinen Wunsch darzustellen.“* Dies ermöglicht dem BMFSFJ als zu beteiligendes Ressort für den Geschäftsbereich Gleichstellung das federführende Ressort aufzufordern, Gleichstellungsauswirkungen in der Gesetzesbegründung darzustellen.

Eine weiter reichende Handhabe für das BMFSFJ, seine Beteiligungsrechte und damit auch ihre Prüffunktion gegenüber anderen Ressorts durchzusetzen, sieht § 21 Abs. 4 der Geschäftsordnung der Bundesregierung (GeschBReg)¹³ vor:

„Die Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend oder dessen Vertreter kann die Absetzung von der Tagesordnung verlangen, wenn es sich um eine frauenpolitische Angelegenheit von besonderer Tragweite handelt und er bei der Vorbereitung der Kabinetttvorlage nicht hinreichend beteiligt worden ist, es sei denn, dass der Bundeskanzler die sofortige Beratung für notwendig hält.“

Dieses Vertagungsrecht des BMFSFJ bietet zumindest formal eine starke Position gegenüber den anderen Ressorts, nicht zuletzt als Drohgebärde in der Ressortabstimmung. Es liegen allerdings keine Veröffentlichungen darüber vor, ob jemals und wenn ja wie oft von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht worden ist. Die GeschBReg sieht zudem ein in § 15a Abs. 1 ein Initiativrecht sowie in Abs. 2 ein besonderes Rederecht für die Gleichstellungsministerin vor.

¹³Vom 11. Mai 1951 (GMBL. S.137), in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. November 2002, GMBL. S. 848.

In den Bundesländern ist die glGFA auf drei verschiedene Arten rechtlich verankert, wobei es sich immer um die Verpflichtung zu einer ex-ante Folgenabschätzung handelt.

- Der eine Teil der Bundesländer hat sich dafür entschieden, in den Vorschriften, die die Erstellung von Kabinetttvorlagen¹⁴ bzw. die Durchführung von Gesetzesfolgenabschätzung¹⁵ regeln, die Gleichstellung der Geschlechter als Prüfungspunkt mit aufzunehmen. Hessen gibt vor, dass „*unmittelbare und mittelbare Auswirkungen auf die Chancengleichheit von Frauen und Männern*“ (§ 38 Abs. 2 Satz 1 Hessen GGO) darzustellen sind. In der Saarländischen GOREg heißt es: „*Soweit es nach dem Gegenstand der Vorlage angebracht ist, ist anzugeben, welche Auswirkungen in Bezug auf Familienpolitik, Gleichstellungspolitik und die Grundsätze der Nachhaltigkeit sowie auf den Gesichtspunkt der Generationengerechtigkeit zu erwarten sind*“ (§ 9 Abs. 2 Satz 2 Saar GOREg). In Thüringen sind bei Gesetzesentwürfen die „*Auswirkungen auf die tatsächliche Chancengerechtigkeit von Frauen und Männern*“ (§ 11 Abs. 2 Satz 1 Nr. 6 ThürGGGO) darzustellen. In Thüringen sieht die GGO zudem vor, dass die Leitung der Staatskanzlei die Vorlage zurückweisen kann, wenn diese nicht die notwendige Stellungnahme des zuständigen Fachministeriums beinhaltet (§ 11 Abs. 2 Satz 2 ThürGGGO). Danach wäre es möglich, einen Gesetzesentwurf zurückzuweisen, wenn die Auswirkungen auf die Gleichstellung der Geschlechter nicht in einer Stellungnahme dargelegt sind.
- In anderen Bundesländern ist keine explizite Verpflichtung zur glGFA verankert worden. Jedoch ergibt sich diese aus der Verankerung der GFA in Verbindung mit der Verpflichtung zur Umsetzung der Strategie GM. In Bayern ergibt sich die rechtliche Verpflichtung zur glGFA aus dem Kabinettsbeschluss zu GM in Verbindung mit der Vorgabe zu GFA in der Geschäftsordnung der Staatsregierung.¹⁶ In der GGO des Landes Rheinland-Pfalz gibt die Norm, die die GFA regelt, nur vor, dass eine GFA für solche Vorhaben durchzuführen ist, die eine „*große Wirkungsbreite oder erhebliche Auswirkungen*“ haben, vgl. § 26 Abs. 2 Rheinland-Pfalz GGO. Die Norm sagt

¹⁴ *Brandenburg*: § 13 Abs. 1 i.V.m. Anlage 4 Nr. 2 n GGO Brandenburg; *Berlin*: § 9 Abs. 7, Satz 2 Berlin GGO II; *Bremen*: § 18 Abs. 2 Satz 2 GGO Bremen vom 29.6.2007; *Hessen*: § 38 Abs. 2 Satz 1 Hessen GGO); *Sachsen-Anhalt*: § 38 Abs. 1 Satz 2 Nr. 6 GGO LSA; *Thüringen*: § 11 Abs. 2 Satz 1 Nr. 6 ThürGGGO.

¹⁵ *Baden-Württemberg*: 4.3.2. VwV Regelungen; *Mecklenburg-Vorpommern*: § 7 Abs. 2 Nr. 6 MV GGO II; *Niedersachsen*: § 39 Abs. 1 Nr. 3 GGO Niedersachsen; *Nordrhein-Westfalen*: §§ 82 Abs. 1; 110 Abs. 1 i.V.m. Anlage 4 II NRW GGO; *Saarland*: § 12a i.V.m. Anlage 3 Nr. 12 Saar GOREg; *Sachsen*: Anlage 15. Gemeinsame Geschäftsordnung Sozialministerium, Sachsen (GO SMS); *Sachsen-Anhalt*: § 38 Abs.4 Satz 1 GGO LSA; *Thüringen*: § 23 Abs. 2. Satz 3 ThürGGGO.

¹⁶ Ministerratsbeschlüsse zu GM vom 25.7.2002 und vom 1.10.2002 i.V.m. § 6 Abs. 2 Satz 3 StRGeschO.

nichts darüber aus, welche Auswirkungen gemeint sind, ob z.B. Auswirkungen auf die Wirtschaft, den Arbeitsmarkt, die Preisentwicklung oder auf Familien. § 1 Abs. 3 Satz 1 schreibt aber vor, dass bei allen normgebenden Maßnahmen die Gleichstellung der Geschlechter als Leitprinzip zu berücksichtigen ist. Daher ergibt sich aus § 1 Abs. 3 i.V.m. § 26 Abs. 2 Rheinland-Pfalz GGO, dass bei einer durchzuführenden GFA immer die Auswirkungen auf Gleichstellung darzulegen sind.

- In Schleswig-Holstein und in Hamburg finden sich in den Geschäftsordnungen keine Aussagen zu GFA oder GM. In diesen Fällen leitet sich die Verpflichtung zur glGFA von den dortigen Beschlüssen zu GM ab.¹⁷ Wie oben ausgeführt, erfordert die Umsetzung von GM, die Berücksichtigung von Gleichstellungsaspekten in allen Politikfeldern und bei allen staatlichen Maßnahmen, so auch bei der Gestaltung von Gesetzesentwürfen, unabhängig davon zu welchem Politikfeld sie erarbeitet werden.

Diese Ausführungen belegen, dass sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene die Verpflichtung besteht, eine glGFA durchzuführen, um Auswirkungen auf die Gleichstellung der Geschlechter bei der Gestaltung von Gesetzen berücksichtigen zu können.

5 Implementierungsstand

Die rechtliche Verpflichtung zur glGFA auf Bundes- und Landesebene kann als Indikator für die erfolgreiche Thematisierung von Geschlechterverhältnissen bei der Gestaltung von Gesetzen und als Folge der Implementierung von GM gesehen werden. Die rechtliche Verankerung sagt aber wenig über die tatsächliche Praxis der Gesetzesproduktion aus. Auf der Bundesebene gibt es eine empirische Untersuchung, die Aussagen zur Umsetzung der glGFA enthält: Die Studie von *Sylvia Veit* untersucht als Vollerhebung alle Gesetzesvorlagen der Bundesregierung sowie der Regierungsfractionen aus den Jahren 1999, 2003 und 2006. Es wurden dabei insgesamt 391 Gesetzesvorlagen untersucht und zwar hinsichtlich der Erfüllung einzelner Folgenabschätzungskriterien der GGO des Bundes, wie z.B. finanzielle Auswirkungen, Auswirkungen auf die Wirtschaft und Preiswirkungen sowie Auswirkungen auf die Gleichstellung der Geschlechter (ausführlich zum Untersuchungsdesign Veit 2010: 147). Um die Erfüllung der einzelnen Folgenabschätzungskriterien zu bewerten, unterscheidet die Untersuchung zwischen formaler und tatsächlicher Erfüllung:

¹⁷Beschluss des Hamburger Senats aus dem Jahre 2001; Kabinettsbeschluss der Landesregierung von Schleswig Holstein vom 18.6.2002.

„Unter ‚tatsächlicher Erfüllung‘ wird eine fundierte inhaltliche Prüfung bestimmter Kriterien der besseren Rechtsetzung verstanden, die sich in der Regierungsvorlage in Form von ausführlichen und mit einer Begründung versehenen Aussagen niederschlägt. Eine ‚formale Erfüllung‘ hingegen liegt schon dann vor, wenn im Gesetzesvorblatt und/oder in der Gesetzesbegründung bzw. in der Proposition eine Aussage zur entsprechenden Variable zu finden ist, selbst wenn das Statement nur sehr kurz ist und nicht begründet wird“ (Veit 2007: 147).

Die Studie konstatiert zunächst für die Darstellung der gleichstellungspolitischen Auswirkungen eine sichtbare Veränderung: Während 1999 bei 94% der Gesetzesentwürfe die Auswirkungen auf die Geschlechter nicht dargestellt wurden, war das 2003 noch bei 79% und im Jahr 2006 nur noch bei 48% der Entwürfe der Fall. Allerdings enthielten 45% der Gesetzesentwürfe die Aussage, dass der Entwurf keinerlei gleichstellungspolitische Auswirkungen habe, ohne dies näher zu begründen. Nach den oben beschriebenen Kriterien handelt es sich daher hauptsächlich um eine Veränderung der formalen Erfüllung. Ein näherer Blick auf die Darstellung konkreter Auswirkungen auf die Gleichstellung der Geschlechter zeigt in diesem Bereich keine besonders große Veränderung: Im Jahre 1999 wurden in 3,9% der Entwürfe konkrete Auswirkungen beschrieben, im Jahre 2003 in 6,7% und 2006 in 7,2% der Fälle. In absoluten Zahlen erscheint dies nahezu als eine Verdopplung; de facto handelt es sich nur um sehr wenige Gesetzesentwürfe, die konkrete Beschreibungen der Folgen für die Gleichstellung der Geschlechter enthalten; von einer substantiellen Veränderungen hinsichtlich der tatsächlichen Erfüllung dieses Folgenabschätzungskriteriums kann folglich nicht gesprochen werden.

Die Studie führt das starke Ansteigen der formellen Erfüllung sowie die geringe Verbesserung bei der tatsächlichen Erfüllung auf die Entwicklung der Arbeitshilfe „GM bei der Vorbereitung von Rechtsvorschriften“ zurück (Veit 2010: 175). Diese Arbeitshilfe wurde auf Beschluss der Staatssekretäre vom 24.2.2003 in allen Ressorts erprobt und am 12.9.2003 von der IMA GM angenommen. Nach einer einjährigen Probephase wurde die Arbeitshilfe überarbeitet und insbesondere gekürzt. Diese Fassung ist am 24.1.2004 über die Staatssekretärsrunde in die Ressorts eingeführt worden (Scheithauer 2005: 2f.), so dass die endgültige Form seit Februar 2004 den Ministerien zur Verfügung stand (Baer/Lewalter 2007: 201f.). Die Arbeitshilfe wurde im Rahmen eines Pilotprojektes zur Umsetzung der Strategie GM erarbeitet, so dass die Veränderungen nicht nur auf der Arbeitshilfe alleine basieren, sondern insgesamt auf der Implementierung von GM und der damit verbundene Thematisierung von Geschlechterverhältnissen als Teil von Verwaltungsroutinen. Da die Strategie GM 2000 mit der Novellierung der GGO eingeführt wurde, konnte sie für die Gesetzesentwürfe aus dem Jahre 1999 noch keine Bedeutung entfalten. Im Jahre 2003 befand sich die Arbeitshilfe erst in der

Erprobungsphase, allerdings bestand aufgrund der Implementierung von GM schon seit drei Jahren der Anspruch, Geschlechterverhältnisse systematisch in Verwaltungsroutinen wie der Gesetzesproduktion zu beachten. 2006 war die Arbeitshilfe schon seit zwei Jahren in der Anwendung. Seit Oktober 2003 gab es das Angebot des GenderkompetenzZentrums an der Humboldt-Universität zu Berlin, die Beschäftigten von Bundes- und Landesverwaltungen bei der Anwendung der Arbeitshilfe zu unterstützen. Aus Anlass der EU-Ratspräsidentschaft Deutschlands im ersten Halbjahr 2007 wurde die Arbeitshilfe mit einem Vorwort der damals für Gleichstellung zuständigen Ministerin Ursula von der Leyen versehen und neu aufgelegt. All dies hat zur Verbreitung der Arbeitshilfe und des Verfahrens der glGFA beigetragen und erklärt damit zumindest zum Teil die sichtbare Verbesserung der formalen Erfüllung. Es wäre von großem Interesse, die Studie für die Jahre ab 2006 fortzuführen, um zu sehen, ob sich der positive Trend fortgesetzt hat; insbesondere, ob ein Anstieg der tatsächlichen Erfüllung zu verzeichnen ist. Allerdings scheint angesichts des Gesamtergebnisses der empirischen Studie von Veit nur vorsichtiger Optimismus angebracht. Denn der Stand der Umsetzung der GFA im Allgemeinen lässt auch Rückschlüsse für die Entwicklung der glGFA zu. Veit konstatiert: „Insgesamt befindet sich die tatsächliche Erfüllung der verschiedenen GGO-Kriterien auf einem eher niedrigen Niveau“ (Veit 2010: 182). Das bedeutet, dass die geringe Erfüllung des GGO-Kriteriums „Gleichstellungsauswirkungen“ sich einfügt in eine insgesamt niedrige Erfüllungsrate und keine Ausnahme darstellt, auch wenn einzelne Kriterien wie Haushalts- und Vollzugsfragen wesentlich besser erfüllt werden (Veit 2010: 182). Andere Studien und Berichte konstatieren ebenso für die allgemeine GFA in Deutschland einen eher geringen Implementierungs- und Durchführungsgrad (OECD 2010; Hertin et al. 2007: 11-26; OECD 2004: 80ff). Es gebe kaum „echte“ Folgenabschätzungen, sondern vielmehr handele es sich „um eine überwiegend formale Erfüllung“ (Jann/Wegrich/Veit 2005: 9). In diesen Untersuchungen finden sich allerdings keinerlei Aussagen zum Stand der glGFA.

Zum Implementierungsstand der glGFA in den einzelnen Bundesländern kann derzeit nur wenig gesagt werden. Es liegen bisher kaum Untersuchungen dazu vor. Das Bundesland Berlin hat eine interne Abfrage zur Anwendung des Instruments zur Durchführung einer glGFA (Gender Check) durchgeführt. Der Gender Check ist vom Senat von Berlin am 1.7.2005 eingeführt worden. Damit sind alle Senatsverwaltungen verpflichtet, bei allen Senatsvorlagen die Auswirkungen dieser auf beide Geschlechter zu prüfen. Die Anwendung eines Instrumentes ist zwar nicht identisch mit dem Implementierungsstand des zugrunde liegenden Verfahrens, liefert jedoch Hinweise dazu. Bei der Betrachtung der Ergebnisse ist für den vorliegenden Kontext zu beachten, dass kein Unterschied gemacht worden ist zwischen Senatsvorlagen, die Gesetzesentwürfe darstellen, und anderen Senatsvorlagen. Die GM-Geschäftsstelle des Landes Berlin hat im Februar 2007 im Rahmen einer quantitativen

Erhebung eine schriftliche Anfrage bei jedem Ressort vorgenommen. Die Abfrage hat gezeigt, dass nur in 42% der Fälle der ressortinterne Vordruck einen Prüfungspunkt zu den Auswirkungen auf beide Geschlechter enthält. In dem Bericht der Geschäftsstelle wird konstatiert, dass der Gender Check in der Facharbeit insofern nicht ausreichend verankert sei und überwiegend standardmäßige Ex-post-Bewertungen nach Fertigstellung der Senatsvorlage anstatt substantiiertes Ex-ante-Einschätzungen formuliert werden. Ferner entspreche auch das formale Verfahren, wie die Unterrichtung der für Gleichstellung zuständigen Senatsverwaltung, nicht den Anforderungskriterien (Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Frauen – Gender Mainstreaming Geschäftsstelle 2007: 32f.).

Es stellt sich an dieser Stelle die Frage, ob die Implementierung der glGFA durch Optimierung von bestehenden Kontrollmechanismen bzw. die Einführung von spezifischen Kontrollinstanzen verbessert werden könnte. *Veit* hat zur Optimierung der Umsetzung der Allgemeinen GFA eine *Kontrollhypothese* aufgestellt. Sie besagt Folgendes:

„Wenn es einen Akteur gibt, der aufgrund seiner Interessenlage oder aufgrund eines politischen Mandates die Umsetzung von Vorschriften zur Folgenabschätzung kontrolliert, dann ist eine über formale Anpassungen hinausgehende Implementation umso wahrscheinlicher, je transparenter die Politikformulierungsaktivitäten der Ministerialverwaltung sind und je mehr Kontrollkompetenzen dieser Akteur besitzt.“ (Veit 2010: 254).

Veit betont, dass nicht die Existenz eines solchen Akteurs entscheidend ist, sondern vor allem sein Kontrollvermögen, welches durch seine finanzielle und personelle Ausstattung sowie durch die formalen Kompetenzen, Sanktionsmöglichkeiten und die Möglichkeit bestimmt ist, wirksam Einfluss auf Verfahrensabläufe nehmen zu können (Veit 2010: 253). *Veit* nennt in ihrer Untersuchung als einen Grund für die Verbesserung der Erfüllung der glGFA die Arbeit der IMA GM, die als Kontrollinstanz fungierte (Veit 2010: 280f.). Seit dem Regierungswechsel im Jahre 2005 besteht diese Arbeitsgruppe, die zur Unterstützung der Implementierung von GM gegründet worden war, nicht mehr (Lewalter/Geppert/Baer: 134). Daher stellt sich die Frage, ob es andere Kontrollinstanzen bzw. Kontrollmechanismen gibt, die die Funktion der IMA GM übernommen haben. Einen solchen Kontrollmechanismus für die glGFA könnten zum Beispiel die bestehenden Beteiligungsrechte der für die Querschnittsaufgabe Gleichstellung zuständigen Ministerien auf Bundes- und Landesebene darstellen. Auf Bundesebene sind bei Gesetzesvorhaben alle Ressorts, deren Geschäftsbereiche betroffen sind, frühzeitig vom federführenden Referat zu beteiligen (§ 45 Abs. 1 GGO Bund). Gemäß Nr. 9a der Anlage 6 zu § 45 Abs. 1 GGO Bund ist das BMFSFJ immer zu beteiligen, um zu prüfen, *„ob Auswirkungen von gleichstellungspolitischer Bedeutung zu erwarten sind.“* Aufgrund der Einführung von GM in der GGO hat sich der Inhalt der Prüfungskompetenz verändert: Mit der Verankerung von § 2 GGO ist

bei der Erarbeitung von Gesetzesentwürfen das federführende Fachressort für die Berücksichtigung der fachlichen Gleichstellungsaspekte selbst zuständig. Das für Gleichstellung zuständige Ressort übernimmt nur noch eine Kontrollfunktion. In Ausübung seiner Beteiligungsrechte überprüft es ob der Gesetzesentwurf substantiierte Aussagen zu gleichstellungspolitischen Auswirkungen enthält. Gestärkt wird dieses Recht durch ein Vertagungsrecht, welches die Geschäftsordnung der Bundesregierung für das Gleichstellungsministerium für den Fall vorsieht, dass es bei einer frauenpolitischen Angelegenheit von besonderer Tragweite die Absetzung von der Tagesordnung verlangen kann, wenn das Ministerium nicht hinreichend beteiligt worden ist, es sei denn, dass der Bundeskanzler die sofortige Beratung für notwendig hält, vgl. § 21 Abs. 4 GeschBReg. Dieses Vertagungsrecht ist als Sanktionsregel zu verstehen, auch wenn diese dadurch eingeschränkt ist, dass es sich um eine frauenpolitische Angelegenheit von besonderer Tragweite handeln muss und der Bundeskanzler bzw. die Bundeskanzlerin die Entscheidungsmacht hat, die Beratung trotzdem durchzuführen.

Damit besteht auf Bundesebene theoretisch ein Kontrollmechanismus, der die Durchsetzung der glGFA bei den Fachressorts fördern könnte. Es gibt jedoch keine Untersuchung darüber, ob und in welchem Umfang das BMFSFJ diese Rechte nutzt, jemals genutzt hat bzw. mit der Anwendung dieser Rechte „droht“ bzw. „gedroht hat“. Da es sich beim BMFSFJ um keines der machtvollen Ressorts handelt, wie zum Beispiel das Bundesfinanzministerium oder das Bundesinnenministerium, liegt die Vermutung nahe, dass es seine Verfahrensrechte eher selten durchsetzt oder dies bisher nur zu einer Verbesserung der formellen Erfüllung der glGFA geführt hat. Formell betrachtet sind alle Ressorts gleichrangig. Tatsächlich gibt es aber große informelle Bedeutungsunterschiede. Als Kriterien für die Bedeutung eines Ressorts im Verhältnis zu anderen Ressorts werden in der Regel die Ressourcen, die Personalstärke und der Kompetenzbereich genutzt. Siehe dazu (Müller 1995: 35). Das BMFSFJ hat eines der kleinsten Budgets, die geringste Personalstärke und kaum Gesetzgebungskompetenzen.

Zudem kann das BMFSFJ mehr oder weniger nur das Vorliegen einer Gleichstellungsfolgenabschätzung prüfen; es hat weder sachlich noch personell die Ressourcen, um bei jedem Gesetzgebungsvorhaben der Fachressorts eine umfassende inhaltliche Gleichstellungsprüfung vorzunehmen. Vor dem Hintergrund der Kontrollhypothese erscheint das BMFSFJ zwar als Akteur, der ein Interesse an der Umsetzung der glGFA hat, aber nicht das notwendige Kontrollvermögen.

Eine weitere Überlegung ist, ob sog. Normprüfstellen die frühere zentrale Kontrollfunktion der IMA GM übernehmen und die glGFA befördern können. Bisher gibt es auf Bundesebene keine übergeordnete, zentrale Instanz, die kontrolliert, ob die Anforderungen an die Gesetzesfolgen im Sinne der GGO von den

einzelnen Ressorts erfüllt werden. In den letzten Jahren werden aber vermehrt sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene Normprüfstellen oder Normprüfungsausschüsse eingerichtet.¹⁸ Sie sind mit sehr unterschiedlichen Prüfungskompetenzen ausgestattet: Im Allgemeinen haben die Normprüfstellen die Aufgabe, zu kontrollieren, ob die Anforderungen, die sich aus den Reformprogrammen zu Verbesserung der Rechtsetzung ergeben, eingehalten werden. Beim Bund und manchen Ländern beschränkt sich die Prüfkompetenz auf bestimmte Bereiche, wie die Prüfung der Bürokratiekosten oder Deregulierung.¹⁹ In Baden-Württemberg und Mecklenburg-Vorpommern prüfen die Normprüfstellen auch, ob der Gesetzesentwurf die Darstellung der gleichstellungspolitischen Auswirkungen enthält.²⁰ In Baden-Württemberg haben die Ministerien die Regelungsentwürfe mit dem Ergebnis der Untersuchung nach Nummer 4.4.2. VAO dem Normprüfungsausschuss zuzuleiten. Die Nummer 4.4.2. besagt Folgendes: *„Die Auswirkungen auf die Lebenssituation von Frauen und Männern sind nach dem Muster der Anlage 1 grundsätzlich für jedes Regelungsvorhaben zu untersuchen.“* Der Normprüfungsausschuss besteht aus je einer Vertretung des Innen- und des Justizministeriums. In Mecklenburg-Vorpommern überprüft die Normprüfstelle gemäß § 4 Abs. 4 Satz 2 MV GGO II die Anforderungen, die sich aus §§ 3, 6 und 7 ergeben, wobei § 7 Nr. 6 aufgibt, in Gesetzesentwürfen grundsätzlich *„die möglichen Auswirkungen auf die Gleichstellung von Frauen und Männern“* darzustellen. Die GGO Normprüfstelle MV konkretisiert in § 1 die Aufgabe der Normprüfstelle folgendermaßen:

„Die Normprüfstelle überprüft die Notwendigkeit, Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit, Verständlichkeit, Befristung und Rechtsförmlichkeit einer ihr vorzulegenden Rechtsvorschrift. Dabei bezieht sie die Auswirkungen der vorgelegten Norm auf Frauen und Männer (allgemeine Gleichstellungsthematik, Gender Mainstreaming) in ihre Prüfung mit ein und veranlasst bei Ministerverordnungen nötigenfalls die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit durch das Justizministerium.“

¹⁸Siehe *Baden-Württemberg*: 6.3. VAO; *Bayern*: § 6 StRGeschO; *Berlin*: § 43 Abs. 2 GGO II; *Brandenburg*: § 22 Abs. 3 i.V.m. Anlage 9 GGO; *Hessen*: § 59 Abs.1 i.V.m. Anlage 4 Hessen GGO; *Mecklenburg-Vorpommern*: § 4 Abs. 4 MV GGO II i.V.m. der Geschäftsordnung der Normprüfstelle vom 3. Juli 2007; *Niedersachsen*: § 40 Abs. 1 GGO Niedersachsen; *Nordrhein-Westfalen*: § 112 Abs. 1 NRW GGO; *Sachsen*: § 5 VwV Normerlass).

¹⁹Vgl. § 1 Abs. 2 NKRg; *Brandenburg*: § 22 Abs. 3 GGO Brandenburg i.V.m. Anlage 9; *Hessen*: § 59 Abs. 1 i.V.m. Anlage 4 GGO Hessen; *Saarland*: § 11 Abs.2 SaarGOREg.

²⁰Siehe *Baden-Württemberg*: 6.3. VAO; *Mecklenburg-Vorpommern*: § 4 Abs.4 Satz 2 MV GGO II i.V.m. § 1 Satz 2 Geschäftsordnung der Normprüfstelle (GGO Normprüfstelle MV);

§ 2 weist das federführende Referat explizit daraufhin, dass bei den Entwürfen, die der Normprüfstelle zugeleitet werden, die Auswirkungen der Norm auf Frauen und Männer darzulegen sind. Zudem wird der Normprüfstelle ein Arbeitsstab beigeordnet, dem die Parlamentarische Staatssekretärin für Frauen und Gleichstellung oder ihre Vertretung angehört, vgl. § 4 Abs. 1.

Über die Praxis dieser beiden Normprüfstellen, also darüber ob das Fehlen der Gleichstellungsprüfung tatsächlich gerügt und vom federführenden Referat nachgereicht wird und ob dies die Rate der tatsächlichen Erfüllung steigert, gibt es derzeit noch keine Erkenntnisse. Vor dem Hintergrund der Kontrollthese von *Veit* lässt sich vermuten, dass eine Normprüfstelle dann zur Verbesserung der tatsächlichen Erfüllung der glGFA beitragen kann, wenn sie finanziell und personell für die Aufgabenerledigung angemessen ausgestattet ist, die Kompetenzen hat, fehlende Gleichstellungsfolgenabschätzungen einzufordern und dies auch gegenüber dem federführenden Referat durchsetzen kann. Ergänzend zu *Veits* Anforderungen müssen die Mitglieder der Normprüfstellen Gender-Kompetenz besitzen. Diese Kompetenz ermöglicht ihnen, die Relevanz von Gender- und Gleichstellungsaspekten des betreffenden Gesetzgebungsvorhabens einschätzen zu können.

Die Besetzung des Normprüfungsausschusses in Baden-Württemberg mit nur zwei Personen, die als Vertretung des Innen- und Justizministeriums weder ein eigenes Interesse an noch ein politisches Mandat für Gleichstellungsfragen mitbringen, lässt eher Zweifel an der Wirksamkeit dieser Regelung für die Förderung der glGFA aufkommen. Die Regelung in Mecklenburg-Vorpommern fällt durch ihre mehrmalige explizite Bezugnahme auf die Prüfung der gleichstellungspolitischen Auswirkungen positiv auf. Durch die Einbindung der Parlamentarischen Staatssekretärin für Frauen und Gleichstellung ist auch der Versuch unternommen worden, eine Akteurin einzubinden, die qua politischen Mandats Gleichstellungsinteressen vertritt.

In Berlin ist es die Aufgabe der zum 1.1.2009 eingerichteten Normprüfstelle²¹ zu überprüfen, ob das federführende Fachressort die von der GGO Berlin vorgesehenen Gesetzesfolgenabschätzungen durchgeführt hat oder nicht. Weder die aktuelle Verfahrensordnung²² noch die dazugehörige Checkliste²³

²¹Die Normprüfstelle ist die institutionelle Nachfolgerin der Normprüfungskommission, die zum 31.12.2008 aufgelöst wurde.

²²Siehe dazu auf der Homepage der Berliner Verwaltung unter http://www.pdfdownload.org/pdf2html/pdf2html.php?url=http%3A%2F%2Fwww.berlin.de%2Fimperia%2Fmd%2Fcontent%2Frbm-skzl%2Fgesetzesfolgenabschaetzung%2Fverfahrensregelung_2009.pdf&images=yes; zuletzt aufgerufen am 10.11.2012.

²³Siehe dazu auf der Homepage der Berliner Verwaltung unter http://www.pdfdownload.org/pdf2html/view_online.php?url=http%3A%2F%2Fwww

enthält einen Hinweis auf die glGFA; beide stammen vom 1. Januar 2009. Zumindest ist dort vorgesehen, dass eine Juristin bzw. ein Jurist aus der Senatsverwaltung für Frauen Mitglied der Normprüfungsstelle ist. In der alten Vorlage „Erläuterungen zu Entwürfen von Gesetzen“ vom 1. Januar 2005 wurden Gleichstellungsfolgen unter dem Prüfungspunkt „Gesellschaftliche Folgen“ explizit abgefragt, wenn auch nicht integriert in die anderen Fragebereiche wie „Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt“ oder „Auswirkungen auf Umwelt und Nachhaltigkeit“.

Da sich alleine anhand der Regelungen nicht die Realität ablesen lässt, wäre es wünschenswert in den nächsten Jahren empirisch zu untersuchen, ob sich die gleichstellungsorientierte Gestaltung von Gesetzen in denjenigen Bundesländern substantiell verbessert hat, bei denen die Normprüfstelle die Durchführung der glGFA überprüft.

Überlegenswert wäre es auch, die zentrale Normprüfstelle durch dezentrale Normprüfstellen in den jeweiligen Ressorts zu ergänzen. Diese wären thematisch näher mit den fachlichen Inhalten der Ressorts verbunden und könnten aus diesem Grund besser die fachlichen Gleichstellungsaspekte eines Gesetzgebungsvorhabens bewerten, vorausgesetzt, dass auch bei der Besetzung der dezentralen Normprüfstellen auf Gender-Kompetenz geachtet wird.

Weitere Überlegungen zur Verbesserung der Umsetzung der glGFA – jenseits von bloßen Kontrollmechanismen – werden im Zusammenhang mit den folgenden Rahmenbedingungen der Gesetzesproduktion diskutiert.

6 Rahmenbedingungen der Gesetzesproduktion

Der folgende Abschnitt dient der Darstellung der Rahmenbedingungen der Anwendung der glGFA. Denn die erfolgreiche Anwendung eines Verfahrens, das die Gesetzesproduktion gleichstellungsorientiert verändern will, setzt Kenntnisse über das bestehende Gesetzgebungsverfahren und seine Akteure voraus. Aufgrund der besseren Literaturlage und Lesbarkeit beziehen sich die folgenden Ausführungen nur auf die Bundesverwaltung. Die Vergleichbarkeit der Gesetzgebungsproduktion beim Bund und den Bundesländern lässt es zu, die hier gefundenen Ergebnisse im Kern auch auf die Länder zu übertragen.

6.1 Akteure der Gesetzesproduktion

Laut Grundgesetz sind theoretisch drei Akteure berechtigt, Gesetze zu initiieren: der Bundestag, der Bundesrat und die Bundesregierung (Art. 76 Abs.1 GG). In der Praxis werden die meisten Gesetze von der Bundesregierung eingebracht, die diese Gesetzesentwürfe in ihren Ministerialverwaltungen vorbereiten lässt (Ismayr 2008: 390; Smeddinck 2006: 43). Der „*legislative Normalfall*“ (Dieckmann 2002: 329) ist daher der in der Ministerialverwaltung erarbeitete Referentenentwurf, der nach einem Beschluss des Kabinetts und der Zuleitung zum Bundesrat als Entwurf der Bundesregierung ins Parlament eingebracht wird (Veit 2007: 43). Zudem sind viele Entwürfe, die aus dem Bundestag bzw. von Fraktionen des Bundestages eingebracht werden, in Wirklichkeit ebenso von der Exekutive ausgearbeitet worden (Ismayr 2008: 390; Tils 2002: 299). *Schulze-Fielitz* nennt diese Entwürfe „*verkappte Regierungsentwürfe*“ und bezeichnet den Bundestag *als Hilfskraft der Ministerialbürokratie* was die Initiativtätigkeit des Parlaments angeht (*Schulze-Fielitz* 1988: 286/298f.). Dies geschieht insbesondere aus zeitlichen Gründen: Ein Gesetzesentwurf der Bundesregierung muss als erstes dem Bundesrat zugeleitet werden, der dann mindestens sechs und bei umfangreichen Entwürfen neun Wochen Zeit hat, um seine Stellungnahme abzugeben (vgl. Art. 76 Abs. 2 Satz 1; Smeddinck 2006: 181f.). Entwürfe aus dem Bundestag hingegen müssen nicht vorher dem Bundesrat zugeleitet werden. Die große Mehrheit der Gesetzesentwürfe wird dementsprechend in der Administration erarbeitet oder zumindest mit vorbereitet. *Ulrich Smeddinck* nennt deshalb die Bundesministerien „*die Vorschriftenwerkstätten schlechthin*“ und spricht von der Verwaltung als „*informeller Gesetzgeber*“ (Smeddinck 2006: 82/48). *Christoph Gusy* weist pointiert darauf hin, „*dass auch im demokratischen Staat Gesetze im Parlament nicht gemacht, sondern lediglich verbindlich gemacht werden*“ (Gusy 1985: 292). Insofern ist die Ministerialverwaltung nicht nur die Akteurin, die *rechtlich* zur gGFA verpflichtet ist, sondern auch die Akteurin, die *faktisch* die Gesetzesproduktion in Deutschland durchführt. Selbstverständlich gibt es noch weitere wichtige Akteure im Verlaufe eines Gesetzgebungsverfahrens, wie z.B. die Parteien und nicht zuletzt die Interessensverbände. Aufgrund dieser vielfältigen Beteiligungsbeziehungen und Einflussmöglichkeiten auf die Formulierung von Gesetzen wird inzwischen auch von Gesetzesproduktion in Netzwerken gesprochen (Veit 2010: 52; Jann/Wegrich 2008: 63ff.). Nichtsdestotrotz bleibt die Ministerialverwaltung die Hauptakteurin bei der konkreten Ausgestaltung von Gesetzen. Diese gewichtige Rolle der Verwaltung bei der Gesetzgebung wird schon seit Jahrzehnten insbesondere aus demokratietheoretischen Überlegungen stark kritisiert. *Carl Böhrer* hat seine Kritik schon Anfang der 80er prägnant formuliert:

„Innerhalb dieser Entwicklung zwischen Exekutive und Legislative gewinnt die öffentliche Verwaltung weiter an Gewicht. Sie erwirbt neue Kompetenzen und Sachverstand. Schon durch ihre Kontinuität

und Stabilität ist sie längst unentbehrlich geworden. Das Parlament und der einzelne Abgeordnete können mit den wachsenden informationellen und personellen Ressourcen der Exekutive (speziell der Verwaltung) nicht mehr konkurrieren. Das bedeutet aber ein wachsendes Defizit an detaillierter Kontrollfähigkeit, denn eine Institution, die mehr Zeit, mehr Geld und mehr Informationen hat als eine andere, kann von dieser kaum mehr effektiv kontrolliert werden" (Böhret 1983: 15f.)

Insbesondere der Informations- und Wissensvorsprung der Ministerialverwaltung gegenüber dem Parlament führt dazu, dass das federführende Referat erheblichen Einfluss auf die inhaltliche Ausgestaltung eines Gesetzes hat bevor es in den Bundestag eingebracht wird. Hinzu kommt, dass es sich bei der Ministerialverwaltung nicht nur um eine bloß ausführende Verwaltung handelt, sondern sich Ministerialbeamtinnen und -beamten „als autonome Akteure mit eigenen Interessen, Problempereptionen, Strategien und Handlungsmöglichkeiten" (Tils 2002: 299) verstehen, was sie bei der Formulierung von Gesetzen einzubringen wissen (grundlegend dazu Müller 1995: 12). Insofern sind viele inhaltlichen Weichen schon gestellt, bevor das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren mit den Ausschussanhörungen und den drei Gesetzeslesungen beginnt. Das bedeutet für die gleichstellungsorientierte Gestaltung von Gesetzen, dass Gleichstellungsaspekte schon zum Zeitpunkt der ministeriellen Gesetzesproduktion inhaltlich Eingang finden müssen. Aus diesem Grund ist die Ministerialverwaltung die richtige Akteurin für die Durchführung einer gGFA und nicht das Parlament bzw. seine Ausschüsse. Denn bei aller berechtigten Kritik an der Entwicklung des Verhältnisses von Parlament und Verwaltung führt gerade der personelle, informationelle und zeitliche Vorsprung der Verwaltung dazu, dass gegenwärtig nur sie in der Lage ist, eine gGFA durchzuführen. Hinzu kommt, dass Gesetzesentwürfe der Regierung, die ins Parlament eingeführt werden, in der Regel keine Diskussionsvorlagen sind, sondern zu verstehen sind „als durchzusetzende Gestaltungsentscheidungen der politischen Staatsführung, deren Scheitern mit einem Prestige- oder Autoritätsverlust verbunden ist" (Schulze-Fielitz 1988: 284f.). Die Funktion einer Folgenabschätzung, faktenbasierte Alternativen und ihre Folgen aufzuzeigen und zur Diskussion zu stellen, kann sich daher vor allem im ministeriellen Gesetzgebungsverfahren entfalten.

Trotz alledem sollte versucht werden, den Informationsvorsprung der Verwaltung zu verringern, zumindest durch mehr Transparenz bei der Veröffentlichung der Ergebnisse von ministeriellen Folgenabschätzungen. Es wäre auch wünschenswert, dass der Bundestag eigene Gleichstellungsfolgenabschätzungen durchführt, entweder durch eine eigene Organisationseinheit vergleichbar mit dem Büro für Technikfolgenabschätzung im Bundestag oder durch Aufgabenübertragung auf den Wissenschaftlichen Dienst. Allerdings wären diese parlamentarischen gGFA als Ergänzung zu den ministeriellen Prognosen zu gestalten. Denn solange die

Gesetzesformulierung hauptsächlich in der Verwaltung geschieht, birgt die Durchführung einer gGFA erst im nachgelagerten parlamentarischen Verfahren die Gefahr der Marginalisierung von Gleichstellungsaspekten.

Die Frage wer am besten das Verfahren der gGFA durchführt ist nicht mit der Frage gleichzusetzen, wie es gelingen kann, Gleichstellungsaspekte bei den verschiedenen Verfahrensschritten der Gesetzgebung zu thematisieren. *Mückenberger/Spangenberg/Warncke* weisen zu Recht darauf hin, dass dem Parlament und seinen Ausschüssen eine besondere Bedeutung zukommt, weil sie einerseits eine Schnittstelle zwischen Politik und Öffentlichkeit sowie durch die Anhörungen eine Schnittstelle zwischen Politik und Wissenschaft darstellen. Die Beteiligung von Öffentlichkeit und Wissenschaft erhöhe die Chance, dass Routinen durch Kritik in Frage gestellt werden und auf die Möglichkeit neuer Lösungen hingewiesen wird. Ferner sei in der parlamentarischen Sphäre die politische Macht konzentriert (*Mückenberger/ Spangenberg/Warncke 2007: 278*). In diesem Sinne ist die gGFA primär von der Ministerialverwaltung durchzuführen und die Ergebnisse sind zu veröffentlichen, so dass sie bei der Beratung des Gesetzgebungsvorhabens in den Ausschüssen sowie bei der Anhörung von Sachverständigen zur Thematisierung von Gleichstellungsaspekten genutzt werden können.

Da in der Ministerialverwaltung gegenwärtig am ehesten eine substantiierte gGFA geleistet werden kann, rechtfertigt diese Einschätzung im Folgenden die Fokussierung auf die Erarbeitung von Gesetzen in der Ministerialverwaltung.

6.2 Ministerielle Gesetzesproduktion

Das Grundgesetz regelt zwar, wer Gesetze initiieren darf und wie das parlamentarische Verfahren auszusehen hat, aber es enthält keine Vorgaben für die Gesetzesproduktion in den Ministerialverwaltungen. 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 (*König 1987: 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 – nach der Prüfung seiner Rechtskonformität durch das Justizministerium und seiner sprachlichen Beratung seitens der Gesellschaft für deutsche Sprache – als Vorlage an das Kabinett versandt.

- Die Vorlage wird durch Beschluß 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: 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 (Veit 2007: 35f.; Müller 2001: 17). 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 (Brandt 1999: 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,²⁴ jedoch keine Pflicht der Verwaltung, die Ergebnisse der Beteiligung zu veröffentlichen oder in der Begründung des Gesetzes kenntlich zu machen, welche Regelung im Gesetz z.B. auf welche Stellungnahme zurückzuführen ist (Schulze-Fielitz 1988: 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 (Ismayer 2008: 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

²⁴Vgl. die Interessenermittlung nach §§ 41, 47 GGO Bund.

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 (Schulze-Fielitz 1988: 281; König 1987: 141). Problematisch ist vielmehr, dass sich diese Vorgänge zumeist nicht in offener und nachvollziehbarer Weise vollziehen. Hinzu kommt, dass die Erarbeitung eines Gesetzesentwurfes stark gekennzeichnet ist durch „*Nicht-Linearität, Nicht-Kontinuität, zahlreiche verflochtene Feed-back-Schleifen sowie Vor- und Rückwirkungen*“ (Zeh 2000: 36).

Dies alles erschwert es, ein wirklichkeitsgetreues Bild der Arbeitsweise der Ministerialverwaltung zu vermitteln. Trotz alledem sind in der verwaltungswissenschaftlichen Literatur zwei vorherrschende Prinzipien bzw. „*Mechanismen der Selbstkoordination*“ (Tils 2002: 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 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 2007: 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 (Veit 2007: 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: 51).

Die selektive Perzeption führt in der Regel dazu, dass das federführende Referat mögliche Gleichstellungseffekte im eigenen Zuständigkeitsbereich kaum wahrnimmt. Denn bis zur Einführung von GM wurde die Berücksichtigung von Gleichstellungsaspekten als originäre Aufgabe der Gleichstellungsministerien angesehen, die zumindest formell betrachtet Gleichstellungsaspekte im Rahmen der Ressortabstimmung einbringen sollten. Die Integration von Gleichstellungsauswirkungen gehörte demnach zum Aufgabenbereich eines anderen Ministeriums und wurde folglich nicht vom federführenden Referat thematisiert. Mit der Implementierung von GM hat sich die Zuständigkeit für Gleichstellungsaspekte grundlegend verändert. Die Ressorts sind selbst für die Berücksichtigung von Gleichstellungsaspekten verantwortlich. Diese Veränderung ist inzwischen von den Ressorts auch grundsätzlich anerkannt (Lewalter/Geppert/Baer 2009: 135), was aber im Alltag der Gesetzesproduktion noch nicht ernsthaft zur Integration von materiellen Gleichstellungsaspekten durch das federführende Referat führt. Eine Voraussetzung dafür ist, dass den hoch spezialisierten Beschäftigten in der Ministerialverwaltung vermittelt wird, dass Gender-Kompetenz eine notwendige Fähigkeit für die Gestaltung guter, gleichstellungsorientierter Gesetze ist. Hierzu bedarf es Fortbildungsangebote, die gIGFA in die Fortbildung zur allgemeinen GFA integrieren (dazu Vorschläge bei Spangenberg 2009).

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 potentiell 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 könnten den Problemen, die diese beiden Prinzipien für die gleichstellungsorientierte Gesetzgestaltung 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 die Blindheit der Verwaltung gegenüber Geschlechter- und Gleichstellungsfragen nicht gesehen und thematisiert. Es ist ein Verdienst der feministischen Organisationsforschung, die Vergeschlechtlichung von Organisationen sichtbar gemacht zu haben (grundlegend dazu Acker 1992; aktuell Peinl/Lohr/Jornitz 2005; Andresen/Dölling/Kimmerle 2003: 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 Prämisse 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. Ein Erfolg der Implementierung von GM ist die Thematisierung dieser negativen Effekte und das Aufzeigen von Alternativen für gleichstellungsorientiertes Verwaltungshandeln (Lewalter/Geppert/Baer 2009: 134f.). 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.

Die Frage, die sich nun stellt ist, welche Schlussfolgerungen sich aus den dargestellten Grundzügen der ministeriellen Gesetzesproduktion für die glGFA ergeben: Wie passt ein Verfahren, das auf transparentem Umgang mit Gleichstellungswissen basiert, mit der Art und Weise der exekutiven Gesetzesproduktion zusammen, die durch

Intransparenz, selektive Wahrnehmung, negative Koordination und Geschlechterblindheit geprägt ist?

Was zunächst als Widerspruch erscheint, lässt sich auch als Konflikt beschreiben, wobei es nicht darum gehen kann diese Konflikte schnell aufzulösen; das wäre angesichts der langen Verwaltungstraditionen ein schlicht unmögliches Unterfangen. Vielmehr geht es um einen konstruktiven Umgang mit den bestehenden Konfliktlinien. Das bedeutet für die Darstellung und Anwendung der gGFA, dass die Schwierigkeiten, die sich aus der deutschen Verwaltungskultur bei der Gesetzesproduktion ergeben, offen zu adressieren sind. Für die einzelnen Punkte lässt sich dies folgendermaßen konkretisieren:

- *Transparenzgebot:* Der derzeit vorherrschenden Intransparenz deutscher Verwaltungskultur setzt die gGFA mehr Transparenz entgegen. Eine gGFA enthält daher einen Prüfungspunkt, der bezogen auf Beteiligung im Rahmen von Gesetzgebung die schriftliche Niederschrift darüber verlangt, welche Organisationen (intern/extern) und welche externe Expertinnen und Experten zu welchem Zeitpunkt beteiligt worden sind, welche Informationen dadurch gewonnen und wie die vorgebrachten Argumente bewertet wurden. An den Ausführungen muss zu erkennen sein, dass Personen und Organisationen beteiligt worden sind, die das für den vorliegenden Sachverhalt notwendige Gender- und Gleichstellungswissen mitbringen. Interessensgegensätze der angehörten Organisationen sind deutlich zu machen. Wenn Kompromissmöglichkeiten aufgezeigt werden, sind die jeweils unterschiedlichen Gleichstellungswirkungen davon darzustellen. Ferner ist mit einem weiteren Prüfungspunkt offen die Datengrundlage der gesetzgeberischen Maßnahme zu adressieren. Es ist zu verdeutlichen, ob die Einschätzungen des federführenden Referats zum zu regelnden Lebenssachverhalt auf Vermutungen und Annahmen basieren oder auf empirisch validen Forschungsarbeiten, die genderkompetente Daten ausweisen. Die Forderung nach mehr Transparenz im Rahmen einer gGFA fügt sich in einen allgemeinen Trend ein, Transparenz und Konsultation als Grundwerte einer guten Verwaltung zu begreifen, nicht zuletzt angestoßen durch die Europäische Union (Europäische Kommission 2002).
- *Verbesserung der Problemwahrnehmung:* In Bezug auf das Problem der doppelten selektiven Perzeption verdeutlicht die gGFA, dass die Integration von Gleichstellungsaspekten bei der Gestaltung eines Gesetzesentwurfes zur Zuständigkeit des federführenden Referats gehört. Dies kann angesichts der hohen Spezialisierung der Beschäftigten ein Kompetenzproblem auslösen. Gender-Kompetenz ist heute bei vielen Beschäftigten noch nicht ausreichend vorhanden. Hier muss mit guten Fortbildungen Abhilfe geleistet werden oder es

müssen wie in anderen Fachgebieten auch externe Expertinnen und Experten eingeschaltet werden. Ferner weist ein Prüfungspunkt darauf hin, dass zu einer umfassenden Gleichstellungsfolgenabschätzung auch die Berücksichtigung von Gleichstellungsaspekten jenseits der eigenen Ressortgrenzen gehört. Dies kann aufgrund des starken Ressortprinzips in der deutschen Verwaltung zu Kompetenzstreitigkeiten führen. Hier kann die Einbindung anderer Ressorts zur Ermittlung der relevanten Gleichstellungsaspekte in deren Zuständigkeitsbereich hilfreich sein und zwar am besten in Form einer positiven Koordination. Daher weist die glGFA auf die Notwendigkeit der positiven Koordination für die Ermittlung von Gleichstellungsfolgen bei der Erarbeitung eines Gesetzesentwurfes hin und gibt Hinweise für eine erfolgreiche positive Koordination

- *„De-Gendering Mainstream“* (zum Begriff siehe Geppert/Lewalter 2011: 136): Gegen „gender blindness“ hilft das Sichtbarmachen von vergeschlechtlichen Strukturen und Arbeitsroutinen. Das bedeutet für die glGFA, dass sie explizit die negativen Auswirkungen von „gender blindness“ thematisiert, verständliche Beispiele dafür liefert und so für Gleichstellungsfragen sensibilisiert. Durch offene Fragestellungen ist ferner auf mögliche fachliche Gleichstellungseffekte aufmerksam zu machen, außerdem sind Hinweise zu geben, wie die ermittelten Effekte bei dem vorliegenden Gesetzgebungsvorhaben zu berücksichtigen sind. Je nach Zeitrahmen sind auch Hinweise zu geben, von welchen öffentlichen Stellen oder wissenschaftlichen Organisationen ausführlichere Informationen zu erhalten sind. Zu denken wäre hier zum einen an das Statistische Bundesamt, die Landesstatistikämter oder verschiedene Gleichstellungsinstitute wie das Gender Institut in Sachsen-Anhalt.

6.3 Ressourcenmangel

Ferner ist für die Art und Weise der Durchführung einer glGFA zu beachten, dass die Formulierung von Gesetzesentwürfen in deutschen Verwaltungen unter großem Zeitdruck stattfindet und nur wenige finanzielle und personelle Ressourcen dafür zur Verfügung stehen (Karpen 2008; Dieckmann 2002). Diese Rahmenbedingungen sind ernst zu nehmen; zumal der Anspruch, Gleichstellungsaspekte im Rahmen der Gesetzesproduktion vorausschauend und systematisch zu berücksichtigen, relativ neu ist und von vielen Beschäftigten als zusätzliche und „von oben“ aufgedrückte Arbeit empfunden wird. Allerdings geht es bei der glGFA um die Umsetzung rechtlicher Vorgaben, die nicht mit dem Hinweis auf Zeit- und Kostenprobleme umgangen werden dürfen. Zumal Zeit nicht nur eine objektive, sondern auch eine subjektive Dimension hat: Die entscheidende Überlegung ist deshalb nicht, ob genügend Zeit

vorhanden ist, sondern wer sich wofür wie viel Zeit nimmt (Baer/Lewalter 2007: 200). Wenn es eine normierte Verpflichtung zur Vornahme einer bestimmten Handlung gibt, wie hier zur Durchführung einer glGFA, dann ist die Entscheidung getroffen: Das federführende Referat hat sich Zeit für die Durchführung einer glGFA zu nehmen; es kann dies nicht mit dem Hinweis auf Zeitprobleme unterlassen. Das „Merkblatt zur Prüfung von Gleichstellungsaspekten bei der Gesetzesfolgenabschätzung“ des Justizministeriums von Sachsen-Anhalt weist explizit daraufhin, dass die glGFA *„unabhängig von den jeweils gegebenen Rahmenbedingungen wie etwa Zeithorizont oder Haushaltssituation anzuwenden (ist)“* (Ministerium der Justiz des Landes Sachsen-Anhalt o.J.). Dieselbe Argumentation gilt auch für finanzielle oder personelle Probleme für die Durchführung einer glGFA.

Jedoch sollen mit dieser Argumentation nicht die konkret vorhandenen Ressourcenprobleme einfach beiseite geschoben werden. Sie können aber nicht pauschal gegen die Anwendung der glGFA vorgebracht werden. Vielmehr sind bei der konkreten Ausgestaltung der glGFA die zeitlichen und finanziellen Rahmenbedingungen zu beachten. Daher werden z.B. in der Regel kurze, auf die Verwaltungslogik zugeschnittene Handlungsanleitungen für das federführende Referat attraktiver sein als umfangreiche Handbücher, die wissenschaftliche Methoden und Vorgehensweisen erklären. Es ist Sache des federführenden Referats zu entscheiden, ob die vorhandenen Ressourcen für ein externes Gutachten, einen Forschungsauftrag ausgegeben werden oder die notwendigen Informationen für die Prognose über eine umfangreiche und frühzeitige Beteiligung der entsprechenden Interessensverbände generiert werden.

6.4 Gender-Kompetenz

Für die Erarbeitung eines Gesetzesentwurfes werden von den dafür zuständigen Beschäftigten bestimmte Fähigkeiten erwartet: Sie müssen die fachlichen Aspekte der Regelungsmaterie verstehen oder zumindest die fachlichen externen Expertisen dazu gesetzestechnisch verarbeiten können (Fachkompetenz). Ferner bedarf es juristischen Fachwissens, um ein rechtlich konsistentes und mit höherem Recht vereinbartes Regelungswerk zu formulieren (Rechtskompetenz). Hinzu kommt nicht zuletzt die Fähigkeit, die formalen und informalen Verfahrensregeln so anzuwenden, dass letztendlich ein mehrheitsfähiger Gesetzesentwurf ins Parlament eingebracht wird, der sich auch durchsetzt (Verfahrenskompetenz). Für die Durchführung einer glGFA wird zudem Gender-Kompetenz benötigt: *„Gender-Kompetenz ist die Fähigkeit von Personen, bei ihren*

*Aufgaben Gender-Aspekte zu erkennen und gleichstellungsorientiert zu bearbeiten.*²⁵

Auf den Bereich Gesetzgebung und die Durchführung einer glGFA übertragen bedeutet dies folgendes: Gender-Kompetenz ist die Fähigkeit von Personen, bei der Gestaltung von Gesetzen Gender-Aspekte zu erkennen und diese bei der Formulierung des Gesetzes zu berücksichtigen. Es handelt es sich dabei um eine fachliche Anforderung, deren Erfüllung nicht zur Disposition der Beschäftigten steht, sondern wie andere fachliche Anforderungen zu erlernen und umzusetzen ist (Lewalter/Geppert/Baer 2009: 130). Die mit Gesetzgebung betrauten Beschäftigten müssen ferner in der Lage sein, das vorhandene Wissen zu Gender- und Gleichstellungsaspekten für den zu regelnden Sachverhalt zu identifizieren und unter Berücksichtigung dessen einen Gesetzestext zu formulieren. Dies ist besonders wichtig, wenn Bürgerinnen und Bürger unmittelbar oder mittelbar betroffen sind. Denn die Einbindung von Gender-Aspekten verdeutlicht, dass Gesetze immer Folgen für verschiedene Personen oder Personengruppen haben und es sich dabei aber nicht um homogene Gruppen handelt, wie bestimmte Bezeichnungen wie „die Bürger“, „die Arbeitslosen“ oder „die Jugendlichen“ suggerieren. So unterscheiden sich z.B. die Gründe für Arbeitslosigkeit bei älteren, männlichen Arbeitslosen mit Migrationshintergrund in Nordrhein-Westfalen erheblich von denen von jungen Frauen in den neuen Bundesländern. Gesetzliche Regelungen, die die gewünschte Wirkung, z.B. Abbau der Arbeitslosigkeit erzielen wollen, haben daher die verschiedenen Lebenslagen der betroffenen Frauen und Männer zu berücksichtigen. Das Wissen und die Berücksichtigung von Gender-Aspekten ermöglicht so die notwendige Differenzierung, indem es analytisch unterschiedlich strukturierte Lebenssituationen in den Blick nimmt. Gender-Wissen bedeutet im Rahmen von Gesetzgebung zudem, dass gerade geschlechtsneutral erscheinende Gesetzgebungsvorhaben auch Gender- und Gleichstellungsaspekte aufweisen können, die anhand der Frage von mittelbarer Betroffenheit zu ermitteln sind (Baer/Lewalter 2007: 198).

Es handelt sich dabei um relativ neue Anforderungen, die den Beschäftigten in angemessener Form zu vermitteln sind. Eine eintägige Fortbildungsveranstaltung kann dabei Grundlagen vermitteln und für Gleichstellungsfragen sensibilisieren. Für die Integration in die tägliche Arbeit der Beschäftigten wird dies in der Regel nicht ausreichen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Erarbeitung von Gesetzen in der Regel nicht gelehrt wird, sondern von den Beschäftigten, die mit der Formulierung eines Gesetzes betraut sind, nach dem Prinzip „learning by doing“ gelernt wird (Smeddinck 2004: 108). Am sinnvollsten ist daher eine Integration von Gleichstellungs- und Gender-Aspekten in die übliche Fortbildung

²⁵ <https://www.genderkompetenz.info/genderkompetenz-2003-2010/gender/genderkompetenz/>; letzter Zugriff 22.11.2012.

zu GFA, wie dies mit einem Projekt des BMFSFJ und der Bundesakademie der öffentlichen Verwaltung des Bundes versucht worden ist (Spangenberg 2009).

Bei der Gestaltung solcher Fortbildungen sind insbesondere zwei Problemkonstellationen zu berücksichtigen: Zum einen besteht bis heute in der deutschen Verwaltung – wenn auch mit unterschiedlicher Intensität in den einzelnen Ressorts – ein „Juristenmonopol“. Das ist eine Erklärung dafür, warum in der Ministerialverwaltung bis heute ein legalistischer Fokus bei der Aufgabenbearbeitung herrscht, der zu einer wenig sach- und problemorientierten Aufgabenerledigung führt, ohne die einschlägigen empirischen Erkenntnisse ausreichend zu berücksichtigen (Veit 2010: 306). Juristinnen und Juristen in der Verwaltung liegt es aufgrund ihrer Ausbildung eher fern, empirischen Erkenntnisse aus der Wissenschaft für die Gestaltung von Gesetzen aufzubereiten; zu lange hat sich in juristischen Kontexten die Aufmerksamkeit auf die Verfassungsmäßigkeit und den Bestand des Gesetzes vor den Karlsruher Richterinnen und Richtern gerichtet. Wirksamkeitsüberlegungen und die Berücksichtigung der sozialen Realität nehmen erst in jüngster Zeit mehr Raum ein. Das ist ein neuralgischer Punkt für ein Verfahren, das Folgen von Gesetzen in der Gesellschaft abschätzen soll, wobei empirische Erkenntnisse aufbereitet werden müssen. Ferner kommt im Rahmen einer gGFA zum Tragen, dass es eine lange Marginalisierungsgeschichte von Ergebnissen der Frauen- und Geschlechterforschung in der Wissenschaft gibt. Eine gute Fortbildung, die Gender-Kompetenz für die Durchführung einer gGFA aufbaut, vermittelt insbesondere folgende Punkte: Keine GFA kommt ohne die Aufbereitung von empirischen Erkenntnissen aus. Ansonsten bleiben die Aussagen zu Wirkungen in der Gesellschaft bloße Vermutungen, die als solche zu kennzeichnen sind. Und ohne die Beachtung von Gender-Aspekten im oben dargestellten Sinne und der Ergebnisse der Geschlechterforschung besteht die Gefahr der Stereotypisierung bei der Darstellung von Sachverhalten. Eine gute Fortbildung befähigt empirische Erkenntnisse unter Einbeziehung von Gender-Aspekten für die Gestaltung von Gesetzen zu nutzen und damit eine differenzierte und faktengestützte Prognose zu erarbeiten.

Die bisherige Implementierung von GM hat für Gleichstellungsfragen sensibilisiert und mit bestimmten Verfahren und Instrumenten dieser Strategie wie der gGFA bekannt gemacht. Wenn eine ernsthafte Anwendung bei der täglichen Arbeit erreicht werden soll, dann muss auch weiterhin zur Erhöhung der Gender-Kompetenz eine intensive, praxisorientierte Wissensvermittlung an die Beschäftigten betrieben werden (Mückenberger/Spangenberg/Warncke 2007: 272f). Aus Gründen der Nachhaltigkeit ist es nicht sinnvoll, die Durchführung von gGFA gänzlich von externen Expertinnen und Experten vornehmen zu lassen; beratende Funktionen kann ihnen jedoch sehr wohl zugewiesen werden. Der Aufbau und der Erhalt von eigener Gender-Kompetenz der Beschäftigten werden sich auf lange Sicht auszahlen.

6.5 Qualität und Verfügbarkeit von Daten

Bei der Abschätzung von Folgen einer gesetzgeberischen Maßnahme geht es darum, Wirkungen in der Gesellschaft zu ermitteln und zu bewerten. Wer substantiierte Aussagen über Wirkungen in der Gesellschaft treffen will, muss empirisches Material und Erkenntnisse berücksichtigen. Da die meisten Gesetze unmittelbar oder mittelbar Menschen betreffen, müssen die Daten vielfältige Lebenslagen abbilden, die zum einen durch Alter, Herkunft oder Glaubensrichtung bestimmt sind, aber auch vom Bildungsgrad, dem Familienstand und der Einkommenssituation geprägt werden. Daten sind daher differenziert nach Geschlecht und je nach Fachzusammenhang im Hinblick auf weitere Kategorisierungen sowie intersektional zu erheben und auszuwerten. Durch diese Art der Aufbereitung wird vermieden homogene Gruppen, wie „die Frauen“, „die Männer“ oder „die Muslime“ herzustellen, was wiederum essentialisierende, verzerrende und stereotype Aussagen verhindern soll (Baer/Lewalter 2007: 198; grundlegend zu Verzerrungseffekten siehe Eichler 1991).

Eine gute gGFA benötigt empirische Erkenntnisse zu den vielfältigen Lebenslagen von Frauen und Männern. Denn je differenzierter die Daten sind, die im Rahmen einer gGFA zur Verfügung stehen, desto besser lässt sich ermitteln, auf welche konkreten Lebensbedingungen eine Maßnahme trifft und welche Auswirkungen für wen genau zu erwarten sind und ob diese Wirkung beabsichtigt oder unerwünscht ist. Eine Erhöhung von Gebühren für einen Kindergartenplatz trifft eine allein erziehende Mutter mit geringem Einkommen anders als ein doppelt und gut verdienendes Elternpaar.

Im Idealfall sind zum Zeitpunkt der Durchführung der gGFA differenzierte Daten vorhanden oder zumindest bei den einschlägigen Stellen wie dem Statistischen Bundesamt oder den Statistikämtern der Länder sowie Eurostat abrufbar. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Daten in unterschiedlicher Form angeboten werden, wie z.B. als Zusammenfassungen der Erhebungsergebnisse mit Erläuterungen oder als komplette Datensätze. Zum Teil gibt es auch Daten, die zwar schon erhoben worden sind, aber noch nicht differenziert nach Geschlecht und weiteren Kategorisierungen ausgewertet wurden. Es ist in einem solchen Fall auch möglich, Anfragen z.B. an das Statistische Bundesamt zu stellen, so dass bestimmte für ein Gesetzgebungsverfahren notwendige Daten in der gewünschten Weise aufbereitet werden.

Es kann aber auch vorkommen, dass die benötigten Daten nicht vorhanden sind. Aufgrund des zumeist bei Gesetzgebungsverfahren herrschenden Zeitdrucks wird es in der Regel kaum möglich sein, die erforderlichen Daten noch zu erheben. Dies bedeutet aber nicht das Ende der gGFA, sondern eine solche Datenlücke ist vielmehr transparent zu machen. Es ist offen zu legen, dass die Einschätzungen die getroffen werden, auf Vermutungen basieren und nicht auf validen Daten. Zugleich kann z.B. eine Referentin in einem Ministerium zur Schließung dieser Datenlücke Forschungsaufträge veranlassen. Die Ergebnisse davon können zwar in der Regel nicht

mehr für die ex-ante gGFA genutzt werden, aber für die ex-post Evaluation der Gleichstellungseffekte.

Die Transparenz bei den Grundlagen der Einschätzung ist ein Kernelement einer gGFA. Es ist immer offen zu legen, welche Aussagen auf Vermutungen basieren und welche Aussagen sich auf Ergebnisse von quantitativer oder qualitativer Forschung beziehen. Datenlücken sind offen zu adressieren und für zukünftige Vorhaben zu schließen.

Dabei darf nicht vergessen werden, dass die Aufbereitung von Daten im Rahmen einer gGFA die politische Entscheidung über einen Gesetzesentwurf nur vorbereitet. Die Aufbereitung von Daten soll dazu führen, dass die legitimierten Entscheidungsträgerinnen und -träger im Parlament eine informierte Entscheidung treffen, die auf Fakten basiert. Jedoch ist die Datenlage in einem Regelungsbereich bei einer gGFA nicht nur aufzubereiten, sondern in der Regel auch zu bewerten. In einem Gesetzgebungsprozess, der immer auch von politischer Ideenkonkurrenz geprägt ist, geht es nicht um den perfekten wissenschaftlichen Gesetzesentwurf. Vielmehr wird jede gGFA auch vor dem Hintergrund von politischen Konzepten und Vorstellungen formuliert. Eine gGFA trennt jedoch die Darstellung von der Bewertung der Daten, so dass nachvollziehbar ist, wo die deskriptive Darlegung von Datensätzen endet und die Bewertung dieser bezogen auf ein politisches Ziel anfängt. Bei der Bewertung der Daten ist das verfassungsrechtliche Gleichberechtigungsgebot aus Art. 3 Abs. 2 GG zu beachten. Es besagt, dass staatliche Maßnahmen einerseits Menschen nicht auf traditionelle Rollen festlegen oder diese verstärken dürfen, sowie andererseits auch an die Wahrnehmung traditioneller Rollen keine ungerechtfertigten Nachteile geknüpft werden dürfen.

7 Ein gutes Beispiel: Die Arbeitshilfe „Geschlechterdifferenzierte Gesetzesfolgenabschätzung“

Die gGFA 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 gGFA 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 gGFA sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene Instrumente in Form von Leitfäden,

Arbeitshilfen oder Checklisten für die Beschäftigten der Gesetzgebungseinheiten erarbeitet worden.²⁶

In der Literatur werden Instrumente als institutionalisierte Form des Zwangs zur Selbstreflexion beschrieben, die die Rationalität im Gesetzgebungsprozess fördern soll (Schuppert 2003: 34). Demnach fungieren die Instrumente der gGFA als Umsetzungshilfe und zugleich als Zwang zur Selbstreflexion über Gleichstellungseffekte bei der Gestaltung von Gesetzen. Instrumente der gGFA sollten insofern an der Arbeitsroutine ministerieller Gesetzesproduktion ansetzen, wie sie im vorherigen Abschnitt erläutert worden ist: Die ministerielle Gesetzesproduktion stellt sich als ein Zusammenspiel dar zwischen wissenschaftlicher Arbeit für die Problemanalyse, aus der die Ziel- und Maßnahmenkonzeption entsteht, und einem Verfahrensmanagement, das Handlungsspielräume analysiert und einen Arbeitsprozess organisiert, der alle Verfahrensfragen und strategischen Überlegungen für die verschiedenen Abstimmungsprozesse (innerministeriell, interministeriell, extern, im Parlament und ggf. mit dem Bundesrat) berücksichtigt (Müller 2001). Implementierungsschwierigkeiten ergeben sich dabei für die gGFA 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 gGFA in produktiver Weise umgehen, ohne die Funktion von Instrumenten zu überfrachten. Instrumente allein können keine Verwaltungskultur verändern. Ein gut gestaltetes Instrument wird die Durchführung der gGFA im Zweifel erleichtern, ggf. sogar zur Anwendung motivieren. Ohne ein klares Bekenntnis der Leitungsebene zu den Zielen und zum Nutzen einer gGFA und praxisorientierter Schulungen wird ein noch so gutes Instrument nicht angewendet werden.

Instrumente der gGFA sollten sich aber nicht nur an der Praxis der ministeriellen Gesetzesproduktion orientieren, sondern müssen genauso die für die Verwaltung neuen, oben beschriebenen Inhalte der gGFA berücksichtigen: Ein Instrument der gGFA muss Gleichstellung als Querschnittsaufgabe adressieren und eine mehrdimensionale Sichtweise von Geschlecht im Sinne der oben beschriebenen Intersektionalität ermöglichen. Da der gGFA 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

²⁶Die Einführung von GM in die bundesdeutsche Verwaltung hat auch dazu geführt, dass spezifische GM-Instrumente entwickelt worden sind, wie z.B. die 3-R-Methode aus Schweden oder das 6-Schritte-Modell, siehe dazu Krell/Mückenberger/Tondorf 2011: 93ff. Da es inzwischen für die GFA speziellere Instrumente gibt, wird auf diese allgemeinen GM-Instrumente im Folgenden nicht eingegangen.

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.

Es bedarf selbstverständlich Schulungen zu den Instrumenten der glGFA. Gerade bei aufwendigeren Instrumenten, unabhängig ob es sich um glGFA oder ein anderes GFA-Verfahren handelt, besteht die Gefahr, dass sie nicht angewendet werden, wenn das Personal nicht in Schulungen für deren Nutzen und Funktion sensibilisiert wird (Smeddinck 2004: 108).

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. Die nachstehende Tabelle zeigt, dass inzwischen die Mehrheit der Länder Instrumente für die glGFA entwickelt hat, entweder als spezifisches Instrument oder als Teil eines allgemeinen Instrumentes.

Instrumentenart	Bundesland
Spezifisches glGFA-Instrument	Baden-Württemberg, Berlin, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt
Teil eines allgemeinen GFA-Instrumentes	NRW, Saarland, Thüringen
Kein Instrument	Bayern, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Schleswig-Holstein

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: 8). Die Relevanzprüfung wurde auch deshalb eingefügt, um denjenigen entgegenzukommen, die zweifeln, ob Gleichstellungsaspekte wirklich immer von Bedeutung sind (Baer/Lewalter 2007: 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 (BMFSFJ 2007: 13; Baer/Lewalter 2007: 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: 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.

Im Gegensatz zu den Europäischen Impact Assessment Guidelines versteht die Arbeitshilfe des BMFSFJ 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. Die Arbeitshilfe richtet mit ihrer Fragetechnik die Aufmerksamkeit der Nutzerinnen und Nutzer auf diesen entscheidenden Zusammenhang und begrenzt somit nicht – anders als bei dem europäischen Instrument – Gleichstellungsaspekte auf soziale Auswirkungen.

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 essentialisierende 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 ggf. vorhandene Verwobenheit mit Geschlecht aufmerksam machen, fehlen. Bei einer Überarbeitung des Instrumentes wäre dies zu ändern, damit konkret untersucht werden kann, welche verschiedenen Lebenswirklichkeiten auf welche Weise durch eine (gesetzgeberische) Maßnahme betroffen sind.

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 (siehe dazu oben unter 6.1.5). 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.

Besonders hervorzuheben sind die ausführlichen Verfahrenshinweise dieser Arbeitshilfe. Diese erklären den Anwendenden, wie sie im Rahmen der Durchführung der glGFA einerseits die relevanten Gleichstellungsakteure einbinden und wie konkret die Prüfungsergebnisse in der zu erstellenden Kabinetttvorlage darzulegen sind: Zum Beispiel hat im Vorblatt der Kabinetttvorlage unter „A. Problem und Ziel“ die summarische Darstellung der Hauptprüfung zu erfolgen. Damit orientiert sich das Instrument an den üblichen Arbeitsschritten bei der Erstellung einer Kabinetttvorlage und vermindert so zusätzliche Arbeit (BMFSFJ 2007: 12f.).

Aus den genannten Gründen handelt es sich daher um ein gut handhabbares Instrument, welches keine Überforderung produziert, bestehenden Zeitdruck berücksichtigt und ein praktikables Vorgehen aufzeigt, wie mit den Anforderungen aus § 2 GGO umzugehen ist.

Eine externe, unabhängige Evaluation über die Anwendung des Instrumentes gibt es bisher nicht. 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 (Scheithauer 2005: 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 ihrer immer noch bestehenden Beteiligungsrechte nach §§ 22, 45 GGO (Lewalter/Geppert/Baer: 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. Hier wird verkannt, dass dies ein Teil der Rechtsförmlichkeitsprüfung ist, aber nicht die erforderliche inhaltliche Auseinandersetzung im Rahmen einer Folgenabschätzung darstellt.

Über die Anwendungspraxis dieses Instrumentes gibt es seit 2005 keine weitere interne oder externe Evaluation. Die oben erwähnte Studie von Veit untersucht nicht explizit die Anwendungspraxis der Arbeitshilfe des BMFSFJ, sondern die Erfüllung des Kriteriums „Gleichstellung“ im Sinne der GGO bis 2006. Daraus lassen sich keine aktuellen Entwicklungen zur Anwendung des Instrumentes ableiten. Die Vermutung geht dahin, dass die Arbeitshilfe nur wenig angewendet wird. Dies Vermutung basiert auf der Beobachtung, dass derzeit zeitgleich zwei Reformprozesse stagnieren und sich dies für die glGFA als doppelter Widerstand kumuliert: Zum einen stagniert

inzwischen die Implementierung von GM in der Bundesverwaltung (Lewalter/Geppert/Baer 2007: 134f.), so dass es aus diesem Prozess heraus keine aktiven Impulse für die gleichstellungsorientierte Gesetzgebung als Anwendungsbereich von GM im Handlungsfeld Rechtsetzung mehr gibt. Das führt auch dazu, dass nicht mehr aktiv mit Widerständen, die sich gegen Gleichstellung richten, umgegangen wird. Zum anderen sieht sich auch die Einführung von GFA, gesteuert durch das BMI mit einer ressortübergreifenden Zuständigkeit, Widerständen ausgesetzt, wie nahezu jedes verwaltungsinterne Reformvorhaben (vgl. zur Implementierung der allgemeinen GFA Jann/Wegrich/Tiessen 2007: 56ff.). Die Anknüpfung der glGFA sowohl an die Implementierung von GM als auch an den GFA-Prozess war ursprünglich gedacht, um die Kraft von zwei „Motoren“ für die Integration des Verfahrens der glGFA zu nutzen. Dies scheint sich ins Gegenteil verkehrt zu haben: Es kumulieren sich die Hemmnisse aus beiden Prozessen und verlangsamen die Durchsetzung der glGFA in der Bundesverwaltung. Hinzu kommt, dass bislang das Parlament, das durch GFA in seinem Entscheidungsprozessen unterstützt werden soll, nicht ausreichend die Durchführung von glGFA nachfragt.

8 Fazit und Ausblick

Wer sich mit „Gender in der Verwaltungswissenschaft“ beschäftigt, muss immer noch konstatieren, dass die Strukturen und Arbeitsroutinen zur Erarbeitung eines Gesetzesentwurfes in den deutschen Ministerialverwaltungen vergeschlechtlicht sind. Scheinbar geschlechtsneutrale Routinen führen zur (Re-)Produktion von Ungleichheiten und Ausgrenzung. Geschlechterverhältnisse werden kaum thematisiert. Die Einführung von GM vor 12 Jahren hat daran bisher nicht viel geändert. Im Alltag des Verwaltungshandelns spielen Gleichstellungsaspekte fast keine Rolle. Von einer Erfolgsgeschichte kann daher kaum gesprochen werden. Es darf aber nicht übersehen werden, dass die Implementierung von GM genutzt wurde, um gleichstellungsorientierte Alternativen zur bisherigen Verwaltungspraxis zu entwickeln. In diesem Artikel ist eine dieser Alternativen vorgestellt worden: die gleichstellungsorientierte GFA. Sie ist rechtlich weitgehend verankert und für die konkrete Durchführung sind inzwischen sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene vielfältige Instrumente als Anleitung für die Praxis vorhanden. Es mangelt jedoch an der Anwendung, vor allem bei politisch wichtigen und inhaltlich komplexen Themen, wie z.B. die Arbeitsmarktreform durch die Hartz-Gesetze.

Der Erste Gleichstellungsbericht der Bundesregierung hat eindrücklich analysiert, dass es der deutschen Gleichstellungspolitik an Konsistenz mangelt und dass sich dies nicht zuletzt in den widersprüchlichen Rollenbildern im Recht spiegelt, die es abzuschaffen gilt (BMFSFJ 2011: 55ff.). Derzeit werden z.B. einerseits durch Regelungen im Steuer- und Sozialrecht, wie z.B.

durch die steuerliche Zusammenveranlagung von Eheleuten durch das Ehegattensplitting und die kostenfreie Mitversicherung der Ehefrau in der gesetzlichen Krankenversicherung, Anreize für Frauen zur Nichterwerbstätigkeit gesetzt. Zugleich wird aber im Scheidungsrecht seit der Unterhaltsrechtsreform von 2008 eindeutig davon ausgegangen, dass beide Ehepartner gleichermaßen selbständig für ihre Existenzsicherung zuständig sind. Für die Weiterentwicklung der deutschen Gleichstellungspolitik ist es wichtig, widersprüchliche Anreize und Rollenbilder abzuschaffen. Mit der gleichstellungsorientierten GFA 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 Verwaltung, dieses Verfahren auch zu nutzen. Eine gleichstellungsorientierte Gesetzgebung wird aber nur gelingen, wenn die Gleichstellung der Geschlechter als politisches Anliegen wieder vermehrt auf die politische Tagesordnung kommt. Hier sind insbesondere die gleichstellungspolitischen Akteure gefragt, nicht zuletzt das für Gleichstellungsfragen zuständige BMFSFJ. Vielleicht lässt sich dann eines Tages unter „Gender in der Verwaltungswissenschaft“ verstehen, dass die Verwaltung bei der Erledigung ihrer Aufgaben Gleichstellungsaspekte berücksichtigt und ihren Beitrag leistet zur Verwirklichung des normativen Versprechens des Grundgesetzes: „Männer und Frauen sind gleichberechtigt.“

Literaturverzeichnis

Acker, Joan (1992): Gendering Organizational Theory, in: Mills, Albert J./Tancred, Peta (Hrsg.): Gendering organizational analysis, S. 248-260.

Andresen, Sünne/Dölling, Irene/Kimmerle, Christoph (2003):
Verwaltungsmodernisierung als soziale Praxis. Geschlechter-Wissen und
Organisationsverständnis von Reformakteuren.

Ausschuss für Folgenabschätzung (2010): Bericht für das Jahr 2009,
SEK(2009) 1728 endg., vom 29.1.2010.

Ausschuss für Folgenabschätzung (2009): Bericht für das Jahr 2008,
SEK(2009) 55 endg., vom 28.1.2009.

Ausschuss für Folgenabschätzung (2008): Bericht für das Jahr 2007,
SEK(2008) 120, vom 30.1.2008.

Baer, Susanne (2010): Chancen und Risiken Positiver Maßnahmen:
Grundprobleme des Antidiskriminierungsrechts und drei Orientierungen für
die Zukunft. Beitrag zum Dossier „Positive Maßnahmen - Von
Antidiskriminierung zu Diversity. Heinrich Böll Stiftung.

Baer, Susanne (2004): Recht: Normen zwischen Zwang, Konstruktion und
Ermöglichung – Gender-Studien zum Recht, in: Becker, Ruth /Kortendiek,
Beate: Handbuch Frauen und Geschlechterforschung, 1. Auflage, S. 643-
651.

Baer, Susanne (2001): Inklusion und Exklusion. Perspektiven der
Geschlechterforschung in der Rechtswissenschaft, in: Verein ProFri (Hrsg.):
Recht, Richtung, Frauen. Beiträge zur feministischen Rechtswissenschaft, S.
33-58.

Baer, Susanne (1995): Würde oder Gleichheit? Zur angemessenen
grundrechtlichen Konzeption von Recht gegen Diskriminierung am Beispiel
sexueller Belästigung am Arbeitsplatz in der Bundesrepublik Deutschland
und den USA.

Baer, Susanne/Bittner, Melanie/Göttsche, Anna Lena (2010):
Mehrdimensionale Diskriminierung – Begriffe, Theorien und juristische
Analyse. Teilexpertise im Auftrag der Antidiskriminierungsstelle des Bundes.

Baer, Susanne/Lewalter, Sandra (2007): Zielgruppendifferenzierte
Gesetzesfolgenabschätzung – Ein Aspekt des Gender Mainstreaming und ein
Beitrag zu "better governance", in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV), S.
195-205.

Baer, Susanne/Kletzing, Uta (2004): Strategien der Gleichstellungspolitik –
Zur Debatte um Gender Mainstreaming, in: Zeitschrift für Frauenforschung
und Geschlechterstudien, S. 3-20.

Berghahn, Sabine (2007): Das Versprechen der Existenzsicherung durch die
Ehe als „double bind“, in: Kirsten Scheiwe (Hrsg.): Soziale
Sicherungsmodelle revisited, S. 67-83.

Berghahn, Sabine/Wersig, Maria (Hrsg.) (2013): Gesicherte Existenz.
Gleichberechtigung und männliches Ernährermodell in Deutschland. Baden-
Baden.

Betzelt, Sigrid/Rust, Ursula et al. (2010): Individualisierung von Leistungen
des SGB II, 2010.

Gender in der Verwaltungswissenschaft konkret: Gleichstellungsorientierte Gesetzesfolgenabschätzung

BMFSFJ (2011): Neue Wege – Gleiche Chancen. Gleichstellung von Frauen und Männern im Lebensverlauf. Erster Gleichstellungsbericht, Bundestagsdrucksache 17/6240.

BMFSFJ (2007): Geschlechterdifferenzierte Gesetzesfolgenabschätzung – Gender Mainstreaming bei der Vorbereitung von Rechtsvorschriften.

BMFSFJ (o.J.): Implementierung von Gender Mainstreaming in der Arbeit der Bundesregierung.

BMI (2005): Fortschrittsbericht 2005 des Regierungsprogramms „Moderner Staat – Moderne Verwaltung“ im Bereich Modernes Verwaltungsmanagement.

BMI (2004): Strategie zur Modernisierung der Bundesverwaltung. 2. Phase des Regierungsprogramms „Moderner Staat – Moderne Verwaltung“.

Böhret, Carl/Konzendorf, Götz (2001): Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA).

Böhret, Carl (1983): Politik und Verwaltung. Beiträge zur Verwaltungspolitologie.

Brandt, Edmund (1999): Vergleich zwischen den Zielsetzungen des Gesetzgebers und den tatsächlichen Wirkungen des Gesetzes, in: Hof, Hagen/Lübbe-Wolff, Gertraude (Hrsg.): Wirkungsforschung zum Recht – Wirkungen und Erfolgsbedingungen von Gesetzen, S. 23-34.

Brubaker, Rogers (2007): Ethnizität ohne Gruppen.

Bundesregierung (1999): Moderner Staat – Moderne Verwaltung, Zwischenbilanz – Chancen und Veränderungen, Kabinettsbeschluss vom 22. November 1999.

Busse, Volker (2003): Gesetzesfolgenabschätzung im Bereich der Regierung, in: Karpen, Ulrich/Hof, Hagen (Hrsg.): Wirkungsforschung zum Recht. Möglichkeiten einer Institutionalisierung der Wirkungskontrolle von Gesetzen, Band 4, S. 51-63.

Butler, Judith (1991): Das Unbehagen der Geschlechter.

Council of Europe (1998): Conceptual framework, methodology and presentation of good practices: Final report of Activities of the Group of Specialist on Mainstreaming.

Crenshaw, Kimberlé (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, Jochen (2002): "Gut Ding will Weile haben" – Zeitdruck und Zeitbedarf in der Gesetzgebung, in: Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter, S. 329-335.

Eichler, Margrit (1988): Nonsexist research methods. A practical guide.

Enders-Drägässer, Uta/Sellach, Brigitte: Der „Lebenslagenansatz“ aus der Sicht der Frauenforschung, in: Zeitschrift für Frauenforschung 1999, S. 56-66.

Europäische Kommission (o.J.): Leitfaden zur Bewertung von geschlechtsspezifischen Auswirkungen.

Europäische Kommission (2010a): Europa 2020: Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, KOM(2010) 2020 endg.

Gender in der Verwaltungswissenschaft konkret: Gleichstellungsorientierte Gesetzesfolgenabschätzung

- Europäische Kommission (2010b): Intelligente Regulierung in der Europäischen Union, KOM(2010) 543 endg.
- Europäische Kommission (2002): Mitteilung der Europäischen Kommission - Hin zu einer verstärkten Kultur der Konsultation und des Dialogs - Allgemeine Grundsätze und Mindeststandards für die Konsultation betroffener Parteien durch die Kommission, KOM(2002) 704 endgültig.
- Europäischer Rechnungshof (2010): Folgenabschätzungen in den EU-Organen: Helfen sie bei der Entscheidungsfindung, Sonderbericht Nr. 3.
- European Commission (2009a): Impact Assessment Guidelines, SEC(2009) 92 vom 15.1.2009.
- European Commission (2009b): Guidance for assessing Social Impacts within the Commission Impact Assessment system.
- Förster, Stephan (2010): Das Verhältnis von Standardkostenmodell und Gesetzesfolgenabschätzung, in: Hensel, Stephan/Bizer, Kilian/Führ, Martin/Lange, Joachim (Hrsg.): Gesetzesfolgenabschätzung in der Anwendung. Perspektiven und Entwicklungstendenzen, S. 71-81.
- Foljanty, Lena/Lembke, Ulrike (2006): Feministische Rechtswissenschaft. Ein Studienbuch, 1. Auflage.
- Frey, Regina (2004): Entwicklungslinien: Zur Entstehung von Gender Mainstreaming in internationalen Zusammenhängen, in: Meuser, Michael/Neusüß, Claudia (Hrsg.): Gender Mainstreaming, S. 24-39.
- Fuhrmann, Nora (2005): Geschlechterpolitik im Prozess der europäischen Intergration.
- Gusy, Christoph (1985): Das Grundgesetz als normative Gesetzgebungslehre?, in: Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP), S. 291-299.
- Hertin, Julia et al. (2007): The practice of policy assessment in Europe: An institutional and political analysis. Matisse Working Paper 6.
- Holzleithner, Elisabeth (2002): Recht Macht Geschlecht. Legal Gender Studies. Eine Einführung.
- Höyng, Stefan (2002): Gleichstellungspolitik als Klientelpolitik greift zu kurz. Die Möglichkeiten von Gender Mainstreaming aus dem Blickwinkel der Männer, in: Bothfeld, Silke; Gronbach, Sigrid; Riedmüller, Barbara: Gender Mainstreaming. Eine Innovation in der Gleichstellungspolitik. Zwischenberichte aus der politischen Praxis, S. 199-230.
- Ismayr, Wolfgang (2008): Gesetzgebung im politischen System Deutschlands, in: Wolfgang Ismayr (Hrsg.): Gesetzgebung in Westeuropa, S. 383-430.
- Jacob, Klaus/Veit, Sylvia/Hertin, Julia (2009): Gestaltung einer Nachhaltigkeitsprüfung im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung. Studie der Freien Universität Berlin im Auftrag der Bertelsmann Stiftung.
- Jaerhling, Karin/Rudolph, Clarissa (2010): Grundsicherung und Geschlecht: Gleichstellungspolitische Befunde zu den Wirkungen von Hartz IV.
- Jann, Werner/Jantz, Bastian (2008): Bürokratiekostenmessung in Deutschland - Eine erste Bewertung des Programms, in: Zeitschrift für Gesetzgebung (ZG), S. 51-68
- Jann, Werner/Wegrich, Kai (2008): Wie bürokratisch ist Deutschland? Und warum? Generalisten und Spezialisten im Entbürokratisierungsspiel, in: dms

Gender in der Verwaltungswissenschaft konkret: Gleichstellungsorientierte Gesetzesfolgenabschätzung

– der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management. S. 49-72.

Jann, Werner/Wegrich, Kai/Tiessen, Jan (2007): "Bürokratisierung" und Bürokratieabbau im internationalen Vergleich – wo steht Deutschland?

Jann, Werner/Wegrich, Kai/Veit, Sylvia (2005): Verfahren und Instrumente erfolgreicher (De-)Regulierung.

Karpen, Ulrich (2008): Gesetzescheck (2005-2007): Empfehlungen zur Qualitätsverbesserung von Gesetzen, in: Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP), 97-100.

Karpen, Ulrich (2006): Gesetzgebungslehre – neu evaluiert.

Karpen, Ulrich (1999): Gesetzesfolgenabschätzung in der Europäischen Union, in: Archiv für öffentliches Recht (AöR), S. 400-422.

Klinger, Cornelia/Knapp, Gudrun-Axeli/ Sauer, Birgit (2007): Achsen der Ungleichheit. Zum Verhältnis von Klasse, Geschlecht und Ethnizität.

Knapp, Gudrun-Axeli (1993): Segregation in Bewegung: Einige Überlegungen zum „Gendering“ von Arbeit und Arbeitsvermögen, in: Hausen, Karin/ Krell, Gertraude (Hrsg.): Frauenerwerbsarbeit. Forschungen zu Geschichte und Gegenwart, S. 25-46.

Knauff, Matthias (2009): Gute – bessere – europäische Gesetzgebung?, in: Zeitschrift für Gesetzgebung (ZG), S. 354-366.

König, Klaus (2002): Verwaltete Regierung. Studien zur Regierungslehre.

König, Klaus (1987): Gesetzgebungsvorhaben im Verfahren der Ministerialverwaltung, in: Blümel, Wille/Merten, Detlef/Quaritsch, Helmut (Hrsg.): Verwaltung im Rechtsstaat, S. 121-141.

König, Klaus (1986): Evaluation als Kontrolle der Gesetzgebung, in: Schreckenberger, Waldemar (Hrsg.) Gesetzgebungslehre. Grundlagen – Zugänge – Anwendungen, S. 96-108.

Konzendorf, Götz/Wordelmann Peter/Bölck, Susanne (2005): Entwicklungsbericht „Better Regulation auf der Ebene der Europäischen Union. Meilensteine auf dem Weg zur besseren Gesetzgebung.

Krell, Gertraude/Mückenberger, Ulrich/Tondorf, Karin (2011): Chancengleichheit (nicht nur) für Politik und Verwaltung, in: Krell, Getraude/ Ortlieb, Renate/ Sieben, Barbara (Hrsg.): Chancengleichheit durch Personalpolitik. Gleichstellung von Frauen und Männern in Unternehmen und Verwaltungen, 6. Auflage, S. 85-104.

Lewalter, Sandra/Geppert, Jochen/Baer, Susanne (2009): Leitprinzip Gleichstellung? – 10 Jahre Gender Mainstreaming in der deutschen Bundesverwaltung, in: Gender, S. 124-140.

Maurer, Markus (2006): Gesetzesfolgenabschätzung als notwendiges Element eines Programms zur Besseren Rechtsetzung, in: Zeitschrift für Gesetzgebung (ZG), S. 377-388.

Mayntz, Renate/Scharfp, Fritz (1973): Planungsorganisation. Die Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung des Bundes.

Ministerium der Justiz des Landes Sachsen-Anhalt (o.J.): Merkblatt zu Gender Mainstreaming: Prüfung von Gleichstellungsaspekten bei der Gesetzesfolgenabschätzung.

Mückenberger, Ulrich/Spangenberg, Ulrike/Warncke, Karin (2007): Familienförderung und Gender Mainstreaming im Steuerrecht.

Gender in der Verwaltungswissenschaft konkret: Gleichstellungsorientierte Gesetzesfolgenabschätzung

Müller, Edda (1995): Innenwelt der Umweltpolitik. Sozialliberale Umweltpolitik – (Ohn)macht durch Organisation?, 2. Auflage.

McCall, Leslie (2005): The Complexity of Intersectionality, in: Signs: Journal of Women in Culture and Society, S. 1771-1800.

Obermeyer, Sandra: Frauen in Führungspositionen der Wirtschaft – eine gesetzliche Quote ist überfällig, in: Das aktuelle Kompendium Gleichstellung – Fachbeiträge, Tipps und Ideen, 2012, S. 28-44.

OECD (2010): Bessere Rechtsetzung in Europa: Deutschland 2010.

OECD (2008): Wirtschaftsberichte Deutschland.

OECD (2004): OECD Prüfung im Bereich Regulierungsreform. Deutschland – Konsolidierung der wirtschaftlichen und sozialen Erneuerung.

OECD (1997): OECD Report on Regulatory Reform.

OECD (1995): The 1995 Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government.

Peinl, Iris/Lohr, Karin/Jornitz, Kristiane (2005): Organisations- und Geschlechtersoziologie. Theoretische Brücken und empirische Einsichten zur Einführung von Gender.

Piesker, Axel (2009): Better Regulation in Europe – Entwicklungspfade, Akteure und Instrumente in Großbritannien und Deutschland, in: Hill, Hermann: Verwaltungsmodernisierung im europäischen Vergleich, S. 139-172.

Roggebrand, Conny/Verloo, Mieke/ (2006): Evaluating gender impact assessment in the Netherlands (1994-2004): a political process, in: Policy and Politics, S. 615-632.

Rörig, Johannes-Wilhelm (2005): Kontaktgruppe Gender Mainstreaming im BMFSFJ, Vortrag am 6.4.2005 am GenderKompetenzZentrum, download unter <http://www.genderkompetenz.info/aktuelles/fachtagungen/verwaltung/uebergangzurregelpraxis>, zuletzt aufgerufen am 2.11.2012.

Rösener, Anke/Precht, Claus/Damkowski, Wulf (2007): Bürokratiekosten messen – aber wie? Methoden, Intentionen und Optionen.

Sacksofsky, Ute (2009): Gleichheit in der neuen Vielfalt: Neuer Streit um Gleichberechtigung, in: Huster, Stefan/ Zintl, Reinhard: Verfassungsrecht nach 60 Jahren. Das Grundgesetz von A bis Z, S. 147-158.

Sacksofsky, Ute (2007): Diskriminierung und Gleichheit – aus verfassungsrechtlicher Perspektive, in: Opfermann, Susanne (Hrsg.): Unrechtserfahrungen. Geschlechtergerechtigkeit in Gesellschaft, Recht und Literatur, S. 31-51.

Sacksofsky, Ute (2005): Die Gleichberechtigung von Mann und Frau – besser aufgehoben beim Europäischen Gerichtshof oder beim Bundesverfassungsgericht?, in: Gaitanides, Charlotte/ Kadelbach, Stefan/ Rodriguez, Iglesias/ Gil Carlos/ Zuleeg, Manfred (Hrsg.): Europa und seine Verfassung. Festschrift für Manfred Zuleeg zum siebenzigsten Geburtstag, S. 323-340

Sacksofsky, Ute (2002): Art. 3 II, III in: Umbach, Clemens (Hrsg.): Grundgesetz. Mitarbeiterkommentar und Handbuch.

Gender in der Verwaltungswissenschaft konkret: Gleichstellungsorientierte Gesetzesfolgenabschätzung

- Sacksofsky, Ute (1996): Das Grundrecht auf Gleichberechtigung. Eine rechtsdogmatische Untersuchung zu Artikel 3 Absatz 2 des Grundgesetzes, 2. Auflage.
- Schiek, Dagmar/Chege, Victoria (2009): European Union non-discrimination law. Comparative perspective on multidimensional equality law.
- Scheithauer, Gudrun (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; download unter <http://www.genderkompetenz.info/aktuelles/fachtagungen/verwaltung>, (31.1.2012).
- Schmidt-Eichstaedt, Gerd (1998): Wirkungsforschung im Recht – Unter welchen Voraussetzungen erfüllen Gesetze ihren Zweck?, in: Deutsche Verwaltungsblätter (DVBl), S. 322-326.
- Schulze-Fielitz, Helmuth (1988): Theorie und Praxis parlamentarischer Gesetzgebung.
- Schuppert, Gunnar Folke (2003): Gute Gesetzgebung. Bausteine einer kritischen Gesetzgebungslehre, in: Zeitschrift für Gesetzgebung (ZG), S. 1-102.
- Schuppert, Gunnar Folke (2000): Verwaltungswissenschaft.
- Schweikert, Birgit (2002): Alles Gender – oder? Die Implementierung von Gender Mainstreaming auf Bundesebene, in: Bothfeld, Silke; Gronbach, Sigrid; Riedmüller, Barbara: Gender Mainstreaming. Eine Innovation in der Gleichstellungspolitik. Zwischenberichte aus der politischen Praxis, S. 83-105.
- Seel, Barbara (Hrsg.) (2007): Ehegattensplitting und Familienpolitik.
- Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Frauen – Gender Mainstreaming-Geschäftsstelle (2007): Vierter Bericht über die Umsetzung von Gender Mainstreaming einschließlich Gender Budgeting in der Berliner Verwaltung.
- Smeddinck, Ulrich (2006): Integrierte Gesetzesproduktion.
- Smeddinck, Ulrich (2004): Gesetzesfolgenabschätzung und Umweltverträglichkeitsprüfung. Zur Evaluierung des UVP-Gesetzes, in: Die öffentliche Verwaltung (DÖV), S. 103-109.
- Spangenberg, Ulrike (2009): Fachbezogene Konzepte für Fortbildungen am Beispiel "Gesetzesfolgenabschätzung", in: Kaschuba, Gerrit; Derichs-Kunstmann, Karin (Hrsg.): Fortbildung – gleichstellungsorientiert! Arbeitshilfe zur Integration von Gender-Aspekten in Fortbildungen, S. 102-112.
- Spangenberg, Ulrike (2005): Neuorientierung der Ehebesteuerung: Ehegattensplitting und Lohnsteuerverfahren.
- Stiegler, Barbara (2002): Wie Gender in den Mainstream kommt. Konzepte, Argumente und Praxisbeispiele zur EU-Strategie Gender Mainstreaming, in: Bothfeld, Silke/Gronbach, Sigrid/Riedmüller, Barbara (Hrsg.): Gender Mainstreaming. Eine Innovation in der Gleichstellungspolitik. Zwischenberichte aus der politischen Praxis, S. 19-40
- The Evaluation Partnership (2007): Evaluation of the Commission´s Impact Assessment System, Final Report.

Gender in der Verwaltungswissenschaft konkret: Gleichstellungsorientierte Gesetzesfolgenabschätzung

- Tils, Ralf (2002): Die Bedeutung der Ministerialverwaltung im Gesetzgebungsverfahren, in: Smeddinck, Ulrich/ Tils, Ralf (Hrsg.): Normgenese und Handlungslogiken in der Ministerialverwaltung, S. 297-322
- United Nations (1995): Platform for action. Fourth World Conference on Women.
- Veit, Sylvia (2010): Bessere Rechtsetzung durch Folgenabschätzung? Deutschland und Schweden im Vergleich.
- Verloo, Mieke (2001): Another velvet Revolution? Gender Mainstreaming and the politics of implementation, IWM Working Paper No. 5/2001.
- Voges, Wolfgang/ Jürgens, Olaf/ Mauer, Andreas/ Meyer, Elke (2003): Forschungsprojekt. Methoden und Grundlagen des Lebenslagenansatzes.
- Vollmer, Franziska (1998): Das Ehegattensplitting. Eine verfassungsrechtliche Untersuchung der Einkommensbesteuerung von Eheleuten.
- Walgenbach, Katharina /Dietze, Gabriele /Hornscheidt, Antje /Palm, Kerstin (2007): Gender als interdependente Kategorie. Neue Perspektiven auf Intersektionalität, Diversität und Heterogenität.
- Wersig, Maria (2007): Die Schnittstellen des Ehegattenunterhalts zum Arbeits-, Steuer- und Sozialrecht: Ehezentrierung als Grundlage des starken deutschen männlichen Ernährermodells, in Sabine Berghahn (Hrsg.): Unterhalt und Existenzsicherung Recht und Wirklichkeit in Deutschland, S. 275-288.
- Zeh, Wolfgang (2000): Impulse und Initiativen zur Gesetzgebung, in: Schreckenberger, Waldemar/Merten, Detlef (Hrsg.): Grundfragen der Gesetzgebungslehre, S. 33-45.
- Zeh, Wolfgang (1998): Gesetzesfolgenabschätzung – Politikgestaltung durch Gesetze?, in: Jann, Werner/ König, Klaus/ Landfried, Christine: Politik und Verwaltung auf dem Weg in die transindustrielle Gesellschaft, S. 365-374.
- Zinsmeister, Julia (2007): Mehrdimensionale Diskriminierung. Das Recht behinderter Frauen auf Gleichberechtigung und seine Gewährleistung durch Art. 3 GG und das einfach Recht.
- Zypries, Brigitte/Peters, Cornelia (2000): Eine neue Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien, in: Zeitschrift für Gesetzgebung (ZG), S. 316-327.

In der Reihe Discussion Papers des Harriet Taylor Mill-Instituts für Ökonomie und Geschlechterforschung der HWR Berlin sind bisher erschienen:

Discussion Papers 2013

Sandra Lewalter

Gender in der Verwaltungswissenschaft konkret: Gleichstellungsorientierte Gesetzesfolgenabschätzung

Discussion Paper 20, 01/2013

Discussion Papers 2012

Miriam Beblo, Clemens Ohlert, Elke Wolf

Ethnic Wage Inequality within German Establishments: Empirical Evidence Based on Linked Employer-Employee Data

Discussion Paper 19, 08/2012

Stephanie Schönwetter

Die Entwicklung der geschlechter-spezifischen beruflichen Segregation in Berlin-Brandenburg vor dem Hintergrund der Tertiärisierung

Discussion Paper 18, 06/2012

Beiträge zur Summer School 2010

Dorota Szelewa

Childcare policies and gender relations in Eastern Europe: Hungary and Poland compared

Discussion Paper 17, 03/2012

Discussion Papers 2011

Beiträge zur Summer School 2010

Karen N. Bredahl

The incorporation of the 'immigrant dimension' into the Scandinavian welfare states: A stable pioneering model?

Discussion Paper 16, 11/2011

Julia Schneider, Miriam Beblo, Friederike Maier

Gender Accounting – Eine methodisch-empirische Bestandsaufnahme und konzeptionelle Annäherung

Discussion Paper 15, 09/2011

Anja Spychalski

Gay, Lesbian, Bisexual, Transgender-Diversity als Beitrag zum Unternehmenserfolg am Beispiel von IBM Deutschland

Discussion Paper 14, 04/2011

Beiträge zur Summer School 2010

Chiara Saraceno

Gender (in)equality: An incomplete revolution? Cross EU similarities and differences in the gender specific impact of parenthood

Discussion Paper 13, 03/2011

Fortsetzung und Angaben zum Bezug der Discussion Papers siehe nächste Seite/n.

***Fortsetzung Discussion Papers des Harriet Taylor Mill-Instituts für
Ökonomie und Geschlechterforschung der HWR Berlin:***

Beiträge zur Summer School 2010

Ute Gerhard

Die Europäische Union als Rechtsgemeinschaft. Nicht ohne Bürgerinnenrechte und die Wohlfahrt der Frauen

Discussion Paper 12, 01/2011

Discussion Papers 2010

Beiträge zur Summer School 2010

Petr Pavlik

Promoting Equal Opportunities for Women and Men in the Czech Republik: Real Effort or Window Dressing Supported by the European Union?

Discussion Paper 11, 11/2010

Beiträge zur Summer School 2010

Gerda Falkner

Fighting Non-Compliance with EU Equality and Social Policies: Which Remedies?

Discussion Paper 10, 10/2010

Julia Schneider, Miriam Beblo

Health at Work – Indicators and Determinants. A Literature and Data Review for Germany

Discussion Paper 09, 05/2010

Discussion Papers 2009

Elisabeth Botsch, Friederike Maier

Gender Mainstreaming in Employment Policies in Germany

Discussion Paper 08, 12/2009

Vanessa Gash, Antje Mertens, Laura Romeu Gordo

Women between Part-Time and Full-Time Work: The Influence of Changing Hours of Work on Happiness and Life-Satisfaction

Discussion Paper 07, 12/2009

Katherin Barg, Miriam Beblo

Male Marital Wage Premium. Warum verheiratete Männer (auch brutto) mehr verdienen als unverheiratete und was der Staat damit zu tun haben könnte?

Discussion Paper 06, 07/2009

Wolfgang Strengmann-Kuhn

Gender und Mikroökonomie - Zum Stand der genderbezogenen Forschung im Fachgebiet Mikroökonomie in Hinblick auf die Berücksichtigung von Genderaspekten in der Lehre

Discussion Paper 05, 06/2009

Fortsetzung und Angaben zum Bezug der Discussion Papers nächste Seite.

*Fortsetzung Discussion Papers des Harriet Taylor Mill-Instituts für
Ökonomie und Geschlechterforschung der HWR Berlin:*

Discussion Papers 2008

Miriam Beblo, Elke Wolf

**Quantifizierung der betrieblichen Entgeltdiskriminierung nach dem Allgemeinen
Gleichbehandlungsgesetz. Forschungskonzept einer mehrdimensionalen
Bestandsaufnahme**

Discussion Paper 04, 11/2008

Claudia Gather, Eva Schulze, Tanja Schmidt und Eva Wascher

**Selbstständige Frauen in Berlin – Erste Ergebnisse aus verschiedenen Datenquellen
im Vergleich**

Discussion Paper 03, 06/2008

Madeleine Janke und Ulrike Marx

**Genderbezogene Forschung und Lehre im Fachgebiet Rechnungswesen und
Controlling**

Discussion Paper 02, 05/2008

Discussion Papers 2007

Friederike Maier

The Persistence of the Gender Wage Gap in Germany

Discussion Paper 01, 12/2007

*Die Discussion Papers des Harriet Taylor Mill-Instituts stehen als
PDF-Datei zum Download zur Verfügung unter:
www.harriet-taylor-mill.de/deutsch/publik/discuss/discuss.html*

Harriet Taylor Mill-Institut der
Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin
Badensche Straße 52
10825 Berlin
www.harriet-taylor-mill.de