GENDER
OPEN
REPOSITORIUM

Leitprinzip Gleichstellung? – 10 Jahre Gender Mainstreaming in der deutschen Bundesverwaltung

Lewalter, Sandra; Geppert, Jochen; Baer, Susanne

2009

https://doi.org/10.25595/2545

Veröffentlichungsversion / published version
Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Lewalter, Sandra; Geppert, Jochen; Baer, Susanne: *Leitprinzip Gleichstellung? – 10 Jahre Gender Mainstreaming in der deutschen Bundesverwaltung*, in: Gender : Zeitschrift für Geschlecht, Kultur und Gesellschaft, Jg. 1 (2009) Nr: 1, 125–139. DOI: https://doi.org/10.25595/2545.

GenderOpen – Repositorium für die Geschlechterforschung: www.genderopen.de

FREIE UNIVERSITÄT BERLIN

HUMBOLDT-UNIVERSITÄT ZU BERLIN

Aus Forschung, Politik & Praxis

Sandra Lewalter, Jochen Geppert, Susanne Baer[1]

Leitprinzip Gleichstellung? – 10 Jahre Gender Mainstreaming in der deutschen Bundesverwaltung

Zusammenfassung

Die Implementierung von Gender Mainstreaming in der deutschen Bundesverwaltung von 1999 bis 2009 wird aus der Perspektive wissenschaftlicher Beratungsakteur_innen dargestellt. Der Implementierungsprozess war von Anfang an auf eine gleichstellungsorientierte Veränderung von Verwaltungsroutinen angelegt. In diesem Bereich konnten wichtige innovative Ergebnisse erreicht werden. Der Ansatz hatte aber auch deutliche Grenzen, weil die Bedeutung gleichstellungspolitischer Ziele für die Arbeit der einzelnen Ministerien zu wenig thematisiert wurde. Um Gleichstellung tatsächlich zu einem Leitprinzip von Bundesregierung und Bundesverwaltung zu machen, sind weitere gezielte Aktivitäten erforderlich.

Schlüsselwörter
Gender Mainstreaming, Gleichstellungspolitik, Ziele, Verwaltungsroutinen, Deutschland

Summary

Gender Equality as a Guiding Principle? – 10 Years of Gender Mainstreaming in the Federal Administration of ermany

The implementation of gender mainstreaming in the German federal administration from 1999 to 2009 is described from the perspective of actors of scientific consultancy. From the beginning the process of implementation was focused on the change of administrative routines. Important and innovative results were achieved in this field. But this approach had obvious limitations, because the relevance of objectives of gender equality for the work of each ministry was rarely discussed. Making gender equality a principle that guides the work of the federal government and its administration in fact, requires further well-directed activities.

Keywords
Gender Mainstreaming, gender equality politics, objectives, administrative routines, Germany

Die deutsche Bundesregierung hat sich 1999 mit einem Kabinettsbeschluss zur Strategie des Gender Mainstreaming (GM) bekannt und kurz darauf für die Arbeit der Bundesverwaltung Gleichstellung als verbindliches Leitprinzip im § 2 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) verankert (Schweikert 2002). Anfang 2009 stellte der Frauenrechtsausschuss der Vereinten Nationen jedoch fest, dass sich die Bundesregierung von dieser Strategie abgewendet hat und bedauert insbesondere die Auflösung der Arbeitsstrukturen, durch die die Implementierung von GM in der Ar-

1 Die AutorInnen sind im GenderKompetenzZentrum tätig, das die Bundesregierung bei der Umsetzung von GM berät. Die folgenden Ausführungen resultieren aus der wissenschaftlichen Arbeit zu GM und sind den Personen zuzurechnen, nicht dem Zentrum. Wir danken Karin Hildebrandt, Carmen Kubjuhn, Sebastian Scheele und Sandra Smykalla aus dem Team des GenderKompetenz-Zentrums, die im fachlichen Austausch über unsere Beratungsarbeit diese Analyse mitentwickelt haben. Besonders danken wir Mara Kuhl für Hinweise zum Verständnis und zur Einschätzung der Pilotphase (1999-2003), in der sie Teil der wissenschaftlichen Begleitung war.

beit aller Ministerien koordiniert wurde (United Nations 2009: 6). Gleichzeitig wird die Bundesregierung aufgefordert, GM erneut und wirkungsvoll umzusetzen.

Die deutlichen Worte des CEDAW-Ausschusses zur mangelhaften Umsetzung von GM sind ein Anlass, die Implementierung von GM in der Bundesverwaltung nachzuzeichnen. Dabei geht es auch um die Frage, welche Weichenstellungen in der Strategie und im Implementierungsprozess dazu führten, dass Veränderungen, auf die GM zielt, nur in Teilbereichen sichtbar geworden sind. Unsere Ausführungen basieren nicht zuletzt auf den Erfahrungen des GenderKompetenzZentrums an der Humboldt-Universität zu Berlin, das seit 2003 vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) finanziert wird, um die Bundesverwaltung bei der Umsetzung von GM zu beraten. Zudem fließen Beobachtungen aus der Anfangsphase ein, die im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitung durch ein Team mit der Gesellschaft für Sozialwissenschaftliche Frauen- und Genderforschung e.V. (GSF e.V.)[1] gemacht werden konnten. Diese Perspektive ermöglicht Einblicke und Einschätzungen, die aus größerer Distanz nicht möglich sind. Sie läuft allerdings Gefahr, Einzelheiten zu überschätzen und übergeordnete Tendenzen zu vernachlässigen. Insofern ist dies eine Geschichte der Implementierung von GM im Bund, die durch weitere Geschichten ergänzt werden kann und sollte.

1 Ausgangspunkte

Tatsächliche Gleichstellung kann, so der Ausgangspunkt von GM, nur erreicht werden, wenn Gleichstellung aus der marginalisierten „Frauenecke“ hinein in das Zentrum der Gestaltung und Umsetzung politischer und administrativer Maßnahmen gebracht und als Aufgabe *aller* Ressorts, also in *allen* Politikfeldern definiert wird. Gleichstellungsaspekte spielen, so die Prämisse, im Familien- und Arbeitsleben genauso eine Rolle wie in der Sozial- und Wirtschaftspolitik. Daher operiert die Strategie GM mit dem Anspruch, Strategien, Methoden und Verfahren zu entwickeln und bereit zu stellen, die es ermöglichen, in allen Politikfeldern Ungleichheiten hinsichtlich des Geschlechts, aber auch hinsichtlich anderer relevanter Aspekte wie Ethnizität oder Alter etc.,[2] also strukturelle Benachteiligungen von *unterschiedlichen* Frauen *und* Männern und die zugrunde liegenden Ausgrenzungsprozesse *systematisch* zu thematisieren und bei der Politik- und Maßnahmengestaltung *vorausschauend* und gleichstellungsorientiert zu berücksichtigen. Die Implementierung von GM ist aber nicht nur von diesem Anspruch, sondern auch von der politischen „Großwetterlage“ geprägt. Daher orientiert sich die folgende Darstellung an Legislaturperioden. Die ministeriell initiierten Phasen der Implementierung von GM verliefen etwas versetzt zu diesen, standen aber in engem Bezug zur jeweiligen Regierungspolitik.

1 Dies waren insbesondere Brigitte Sellach, Uta Enders-Dragässer, Brigitta Kress, Susanne Baer unter Mitarbeit von Mara Kuhl. Zum Konzept weiter unten.

2 Das „etc.“ markiert – eingedenk der Debatte um die Ungleichheit der Gleichheiten und den Status von Kategorien in den Genderstudien – eine Unabgeschlossenheit. In der politischen Arbeit sind die Aspekte zu berücksichtigen, die in Art. 3 GG, § 1 AGG und entsprechenden Regelungen genannt werden.

2 Die erste Phase (1998-2002): Umsetzung des gleichstellungspolitischen Programms „Frau und Beruf"

Ausgangspunkt für GM in der Bundesverwaltung war das „Programm ‚Frau und Beruf' – Aufbruch in der Gleichstellungspolitik" (BMFSFJ 1999).[3] Nach Jahren nur minimaler Fortschritte in der Gleichstellungspolitik unter Kanzler Kohl (Sauer 2001: 268) legte die rot-grüne Bundesregierung ein ressortübergreifendes Maßnahmenpaket für die Gleichstellung von Frauen und Männern vor. Dies sah neben einer Weiterentwicklung der Gleichstellungsgesetzgebung konkrete Maßnahmen in den Bereichen Jugendarbeitslosigkeit, berufliche Förderung von Frauen, Arbeitsförderung, Existenzgründung, Forschung und Lehre und Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsarbeit vor. An der Umsetzung beteiligt waren neben dem BMFSFJ vor allem die Ressorts Arbeit, Wirtschaft sowie Wissenschaft und Bildung. Die Federführung hatte das BMFSFJ unter Ministerin Christine Bergmann, die als einzige ostdeutsche Frau im ersten Kabinett Schröder den Aufbruch auch persönlich symbolisierte.

Unter Bezugnahme auf den damals gerade in Kraft getretenen EU-Vertrag von Amsterdam kündigte das Programm an:

> „Die Gleichstellung von Frauen und Männern ist durchgängiges Leitprinzip der Bundesregierung und soll als Querschnittsaufgabe (‚Gender-mainstreaming') gefördert werden (Art. 2,3 Abs. 2 EGV). ‚Gender-mainstreaming' ist sowohl Grundsatz als auch Methode, den geschlechtsspezifischen Ansatz in alle Politikfelder, Konzepte und Prozesse einzubringen" (BMFSFJ 1999: 16).

GM war damals also eingebettet in ein ressortübergreifendes Programm der Gleichstellungspolitik und zielte darauf ab, ein aktives und ressortübergreifendes Vorgehen für Gleichstellung zum Grundsatz der Arbeit der Bundesregierung „in allen Politikfelder[n]", „in der laufenden Arbeit und Maßnahmenplanung" zu machen (BMFSFJ 1999). Hier wurde ausdrücklich der Anspruch formuliert, mit der Gleichstellungspolitik in das „Agenda Setting" auch der Bereiche einzugreifen, in denen das Programm selbst keine konkreten Maßnahmen vorsah. Mit den Begriffen „Methode", „Konzepte" und „Prozesse" wurde auch der Anspruch formuliert, die Arbeitsabläufe und Handlungsroutinen von Politik und Verwaltung gleichstellungsorientiert zu verändern.

Der Ankündigung folgten 2000 zwei entscheidende Schritte der Institutionalisierung: die Einrichtung der Interministeriellen Arbeitsgruppe (IMA GM) und die Einigung über § 2 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO).

In der IMA GM sollten alle Ministerien laut Programm „Frau und Beruf" (BMFSFJ 1999: 16) mit einer Abteilungsleitung vertreten sein; der Vorsitz lag beim Staatssekretär des BMFSFJ. Tatsächlich entsandten die meisten Ministerien die Leitungen der Zentralabteilungen; nur wenige ließen sich durch Referatsleitungen ebenfalls aus der Zentralabteilung oder anders vertreten. Aufgabe der IMA GM war die Koordinierung und ge-

3 Die Lektüre des Programms empfiehlt sich auch heute, weil seitdem in Deutschland kein vergleichbarer Versuch unternommen wurde, eine nationale Programmatik für Gleichstellung zu formulieren. Die damals beschlossenen Maßnahmen wirken teils bis heute fort. In den Bereichen, in denen das Programm nicht umgesetzt wurde (Gleichstellungsgesetz für die Privatwirtschaft, Entgeltgleichheit), finden sich heute die größten Defizite der Gleichstellung in Deutschland. Zur Einschätzung ausführlicher vgl. Alemann 2007.

genseitige Information zur Umsetzung in den einzelnen Ministerien (Schweikert 2002). Die IMA GM vereinbarte ein Arbeitsprogramm für eine „Pilotphase", in der GM modellhaft erprobt und in alle Bereiche der Bundesverwaltung multipliziert werden sollte.

Im Rückblick ist diese Form der Institutionalisierung eines gleichstellungspolitischen Reformprojektes durchaus ambivalent einzuschätzen:

- Zentralabteilungsleitungen sind anders als Leitungen von Fachabteilungen oder Grundsatzabteilungen nicht für die Entwicklung der fachlich-strategischen Linie eines Ministeriums zuständig, sondern für die personelle und organisatorische Umsetzung.
- Die Ebene Abteilungsleitung bedeutet Leitungsnähe, aber nicht „Leitungsebene".
- Die Zentralabteilungsleitungen haben eine besondere Machtposition in den Ministerien, da sie für die Gestaltung von Arbeitsabläufen und -routinen zuständig sind. Sie könnten den Anspruch von GM auf strukturelle Veränderungen in diesen Abläufen und Routinen umsetzen. Sie sind aber auch meist sehr erfahrene Akteure, wenn es darum geht, Reformen routiniert und ohne sich angreifbar zu machen ins „Aus" zu manövrieren.
- Die Leitungen der Zentralabteilungen sind meist für alle Vorhaben und Prozesse der Verwaltungsmodernisierung zuständig. Daraus können sich Synergien ergeben, insbesondere durch gezielte Verbindungen zum damaligen Regierungsprogramm der Verwaltungsmodernisierung „Moderner Staat – Moderne Verwaltung" (Bundesregierung 1999). In diesem tauchte zwar nur das Bundesgleichstellungsgesetz als Projekt der Verwaltungsmodernisierung auf, doch wurden einige Verwaltungsreformprojekte gleichzeitig GM-Pilotprojekte (BMI 2005). Dort gelang eine Koppelung, doch litt GM damit auch unter den Problemen, die Verwaltungsmodernisierung insgesamt hemmen.

Zudem wurde GM als Geschäftsgrundlage des Regierungshandelns in § 2 der GGO verankert:

„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)." (Bundesregierung 2009)

Die Formulierung „der Bundesministerien in ihren Bereichen" betonte die Eigenverantwortung der Ressorts und muss als Zurückweisung einer ressortübergreifenden Zuständigkeit der Gleichstellungspolitik verstanden werden, die damals als eine Option – z.B. als Stabsstelle im Kanzleramt – diskutiert worden war (vgl. Hayn 2005: 26.). Dabei blieben die Regelungen zur Beteiligung des BMFSFJ bei Kabinettvorlagen, die Gleichstellungsfragen betreffen, unverändert (GGO §§ 22, 45). Das Verhältnis zwischen beiden Vorgaben wurde aber nur intern thematisiert und letztlich nicht geklärt. Tatsächlich fehlten gerade bei großen Reformvorhaben dieser Legislatur sowohl gleichstellungsorientierte Maßnahmen des je federführenden Ministeriums als auch die ernsthafte Beteiligungen des BMFSFJ. Zwar gab es dort eine Zuständigkeit, alle Kabinettsvorlagen auf Gleichstellungsaspekte zu prüfen. Doch fehlte es an Kapazitäten – Zeit, Personal, Wissen und übergreifendem politischem Willen – dies dann auch zu tun. Hier zeigte sich

auch die Schwierigkeit, Gender-Kompetenz in Abläufe zu bringen, die ohnehin schon unter hohem Zeitdruck fachlich unbefriedigend zu bewerkstelligen waren.

Mit den Institutionalisierungsschritten IMA und § 2 GGO waren die entscheidenden Weichen für GM in der Bundesverwaltung gestellt. Sie gaben eine Ausrichtung des GM-Prozesses auf die Arbeitsabläufe und Handlungsroutinen der Bundesverwaltung vor, um den Geist der damals intensiv betriebenen Verwaltungsmodernisierung zu nutzen. Kurz gefasst – und aus der Perspektive der wissenschaftlichen Begleitung der ersten Phase: „Der Anfang von Gender Mainstreaming ... liegt ... auf der Ebene der Formen, nicht der Inhalte" (Baer 2002: 46). Der Zugriff auf Fachpolitiken und genuin politische Debatten um Ziele der Ressorts war so – außerhalb der durchgeführten Pilotprojekte oder der Bundesregierung – insgesamt kaum zu erwarten. Die Ausrichtung auf die Verwaltungsmodernisierung korrespondierte mit einem gängigen „technischen" Verständnis[4] von GM. Es traf aber auch mit der nur begrenzten Bereitschaft der Bundesregierung und der Ressorts zusammen, Gleichstellung tatsächlich zu einem Leitprinzip ihrer Arbeit zu machen.

Mit diesem Ansatz operierte die Pilotphase in den Ministerien (Sellach et al. 2004):

(1) Neben der Einrichtung der IMA war im Programm „Frau und Beruf" „die Entwicklung eines Kriterienkatalogs, der auf die stärkere Berücksichtigung von geschlechtsspezifischen Fragen in der laufenden Arbeit und Maßnahmenplanung der Bundesregierung hinwirkt," angekündigt (BMFSFJ 1999: 16). Eingedenk der verschiedenen Handlungsformen der Verwaltung wurden vier Arbeitshilfen zu § 2 GGO – in Arbeitsgruppen mit den Ressorts, aber publiziert durch das BMFSFJ – entwickelt: für die Vorbereitung von Rechtsvorschriften (BMFSFJ 2007), für Forschungsvorhaben (BMFSFJ 2005a), das Berichtswesen (BMFSFJ 2005b), und für die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit (BMFSFJ 2005c). Von besonderer Bedeutung ist die Arbeitshilfe Rechtsetzung, die vom BMFSFJ mit Unterstützung der wissenschaftlichen Begleitung zusammen mit dem Kanzleramt und auch dem Umweltministerium entwickelt wurde. Sie definiert das Ziel der Gleichstellung in Anlehnung an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und benennt Fragen und Aspekte einer Folgenabschätzung, die verallgemeinert werden können und damit auch auf andere Vorhaben als Rechtsetzung übertragbar sind (vgl. Baer/Lewalter 2007). Mit der Methode der Folgenabschätzung wird die zentrale GM-Forderung der Weltfrauenkonferenz von Peking, „mainstreaming a gender perspective in all policies and programmes so that, before decisions are taken, an analysis is made of the effects on women and men"[5] (United Nations 1995), operationalisiert.

(2) Alle Ressorts erprobten in Pilotprojekten die gleichstellungsorientierte Bearbeitung von Vorhaben. Wie bei Pilotierungen üblich unterschieden sich dabei Umfang und die Ernsthaftigkeit der Projekte erheblich (vgl. Sellach et al. 2004). Bleibender fachlicher Einfluss wird den Projekten zur Gesundheitsprävention und Jugendförderung attestiert (Bothfeld/Kuhl 2007). Das Umweltministerium setzte zudem eigene Maßnahmen auf, um Gender systematischer in die fachliche Arbeit zu integrieren (Hayn 2005). Die

4 Färber (2005) bezieht diese Einschätzung auf die wichtige Rolle, die die Broschüren von Stiegler (2000, 2002) für die Rezeption von GM in Deutschland gehabt haben. Verloo (2005a) kommt zu einer ähnlich kritischen Einschätzung in Bezug auf die Rezeption des „Conceptual Framework" des Council of Europe (1998).

5 Dies ist eine der Kernaussagen der 4. Weltfrauenkonferenz in Peking und der dort verabschiedeten Aktionsplattform. Sie findet sich im Abschnitt (H) über „Institutionelle Mechanismen zur Förderung der Frau" unter Punkt 202.

Pilotprojekte dienten auch als Modelle für die Entwicklung gleichstellungsorientierter Arbeitsroutinen für die Verwaltung.

(3) In allen Ressorts wurden Fortbildungen durchgeführt. Insbesondere die an Pilotprojekten Beteiligten erhielten die Gelegenheit, sich zu qualifizieren. Darüber hinaus sollten alle Beschäftigten über die neue Strategie zumindest informiert werden. In den Fortbildungen wurde die Berücksichtigung von Gender-Aspekten als fachliche Anforderung an gute Arbeit und somit als Qualitätsmerkmal vermittelt. Hier wurde auch die Parallele zur Umweltpolitik und der Umweltverträglichkeitsprüfung in der Konzeption von Gleichstellungspolitik mit einer „Gleichstellungsverträglichkeitsprüfung" genutzt. Die persönliche Einstellung der Beschäftigten zu Gleichstellung war hier ebenso wenig von Interesse wie ihr privates Umweltverhalten. Daher wurden auch auch keine personen- oder einstellungsbezogenen Gender-Trainings angeboten. Vielmehr gab es fachlich und administrativ ausgerichtete Workshops; sie probten exemplarisch die Anwendung der Arbeitshilfen auf Vorgänge aus den Ressorts. Unterschiede zeigten sich zwischen den Ressorts in der Vorbereitung der Workshops, den Teilnahmeverpflichtungen für unterschiedliche Verantwortungsebenen, der Bereitschaft zur Nacharbeit, der hausinternen Kommunikation und der Breite des Angebots. Daneben fanden in einigen Häusern größere Informationsveranstaltungen zu GM statt.

(4) In allen Ressorts wurden je unterschiedliche Zuständigkeiten für die Umsetzung von GM geschaffen. Sie waren zum Teil nur darauf ausgelegt, die Aufträge aus der IMA zu bedienen. Andere zielten ernsthaft auf eine ressortinterne Implementierung. Koordiniert wurden die Aktivitäten in den Ressorts durch die IMA GM und ein eigens eingerichtetes Referat in der Gleichstellungsabteilung des BMFSFJ. Zudem übernahm das BMFSFJ eine Vorbildfunktion in der internen Umsetzung durch die Bildung einer Arbeitsgruppe auf der Ebene der Abteilungsleitungen unter Vorsitz des Leiters der Zentralabteilung. In dieser „Kontaktgruppe" wurden Erfahrungen ausgetauscht und die Umsetzungsmaßnahmen der Abteilungen abgestimmt.

(5) In der Pilotphase arbeitete eine wissenschaftliche Begleitung mit einem deutlich aktivierenden Konzept (Sellach et al. 2004: 10 f.), das Beratung, aber auch Angebote zu ressortübergreifenden Arbeitsgruppen und einzelnen Fortbildungsworkshops beinhaltete. Sie beriet das BMFSFJ strategisch zum Vorgehen und zur Vorbereitung der IMA-Sitzungen sowie einzelne Ministerien zu deren Pilotprojekten.

Als Stärke des dargestellten Ansatzes kann festgehalten werden: Erstmals wurden Routinen und Abläufe innerhalb der Bundesverwaltung thematisiert und durchgearbeitet, in denen bisher Gender- und Gleichstellungsfragen systematisch ausgeblendet und die scheinbar geschlechtsneutralen Wirklichkeiten des Verwaltungshandelns konstruiert werden. Dies war zum ersten Mal Teil der regulären Aufgaben der Beschäftigten der Bundesverwaltung, unterstützt durch eine wissenschaftliche Begleitung. Dies zeigt, dass der kritische Umgang mit der Arbeit der Bundesverwaltung zumindest im Grundsatz als legitim anerkannt wurde. Es konnte zumindest an vielen Einzelpunkten gezeigt werden, dass gleichstellungsorientierte Verwaltungsarbeit tatsächlich „Folgen dafür [hat], wie Geschlechterfragen gestellt und wie sie beantwortet werden" (Baer 2002: 46).

Eine grundlegende strategische Schwäche in der Ausgestaltung des GM-Prozesses lag in der unzureichenden Bezugnahme auf die damalige gleichstellungspolitische

Programmatik („Frau und Beruf“)[6] und andere gleichstellungspolitische Inhalte. Zwar waren (und sind) in vielen Bereichen gleichstellungspolitische Fachziele, wie z.B. bei Verkehrspolitik oder Umweltpolitik, noch nicht so weit entwickelt, dass sie fraglos neben die unumstrittenen Klassikerinnen (Gleicher Lohn für gleichwertige Arbeit, eigenständige Existenzsicherung oder Schutz vor geschlechtsbezogener Gewalt) gestellt werden konnten. Aber weder die internationalen „Areas of concern“ der Aktionsplattform von Peking (United Nations 1995) noch die europäische Gleichstellungspolitik mit ihren Aktionsprogrammen (Rat der Europäischen Kommission 1995, 2001) und dem „Fahrplan für die Gleichstellung von Frauen und Männern 2006-2010“ (Europäische Kommission 2006) wurden als inhaltlicher Bezugspunkt genutzt, sondern dienten nur als Legitimationsressource für die Strategie GM. Diese Ziele hätten die unterlassene Bezugnahme auf das Programm „Frau und Beruf“ kompensieren können, die für viele eine zu deutliche parteipolitische Positionierung zu dem an der Seite einer im Kabinett zunehmend marginalisierten Ministerin bedeutet hätte.

So blieben fachliche Fragen oft außen vor. Heute wird die „technische“ und zu wenig politische Ausrichtung der Aktivitäten, die unter der Überschrift GM umgesetzt wurden, weithin als Problem gesehen (u.a. Verloo 2005b, für die UN Kouvo 2005).

Trotz dieser Schwäche gab es wichtige Erfolge in der Pilotphase. Doch legten die ersten Weichenstellungen bereits eine konzeptionelle Leerstelle an, die insbesondere dann Auswirkungen hatte, als es keine übergreifende gleichstellungspolitische Programmatik mehr gab. Denn der „Aufbruch in der Gleichstellungspolitik“ (BMFSFJ 1999) unter der rot-grünen Bundesregierung wurde nicht zuletzt auf Druck der Arbeitgeberverbände beendet. Markiert wurde dieses Ende mit dem Scheitern des Gleichstellungsgesetzes für die Privatwirtschaft, untermalt mit dem vielfach kolportierten Ausspruch von Kanzler Schröder, der Gleichstellungspolitik schon bei der Vereidigung seines ersten Kabinetts zum „Gedöns“[7] erklärte. Auch der zum Thema „Gleiches Entgelt für Frauen und Männer“ geplante regelmäßige Bericht der Bundesregierung wurde nie erstellt. Übrig blieb die bis heute in den Wirkungen sehr umstrittene „Vereinbarung mit der Privatwirtschaft“ (Bundesregierung/Spitzenverbände der deutschen Wirtschaft 2001). Trotz ihrer Leistungen galt Ministerin Bergmann am Ende der Legislatur in der Öffentlichkeit als gescheiterte Ministerin und schied aus dem Kabinett aus (vgl. Alemann 2007).

3 Die zweite Phase (2002-2005): Priorität Familienpolitik

In der zweiten Legislaturperiode der rot-grünen Bundesregierung gab es kein gleichstellungspolitisches Programm wie „Frau und Beruf“ mehr. Vielmehr ließ die neue Ministerin Renate Schmidt Gleichstellungs- und Familienpolitik als zwei eigenständige Politikfelder bearbeiten, gab der Familienpolitik aber eindeutig Priorität. In der Familienpolitik lag der Fokus auf Vereinbarkeitsfragen und führte zur Intensivierung

6 Als Ausnahmen, bei denen gleichstellungspolitische Programmatik und GM-Umsetzung verknüpft wurden, sind Aktivitäten zur beruflichen Förderung von Frauen in neuen Informations- und Kommunikationstechnologien (BMBF) sowie die Jugendförderung (BMFSFJ) zu nennen.

7 „Frauenpolitik und so Gedöns.“ Gerhard Schröder anlässlich der Vereidigung des Bundeskabinetts im Oktober 1998, in Umlauf gebracht durch die Bild-Zeitung am 14.01.02.

des mit der Privatwirtschaft unter Bergmann begonnenen Dialogs (Alemann 2008). So startete Schmidt im März 2004 zusammen mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und acht großen Unternehmen, darunter Bertelsmann und Daimler Chrysler, unter der Schirmherrschaft des Präsidenten des Bundesverbandes der Deutschen Industrie (BDI) das Projekt *„Work-Life-Balance als Motor für wirtschaftliches Wachstum und gesellschaftliche Stabilität"* (BMFSFJ 2004a). In dieser Zeit begann auch die Initiative „Lokale Bündnisse für Familie" (BMFSFJ 2004b), die Ministerin Ursula von der Leyen bis heute weiterführt. Das politische Credo dieser Zeit lautete „Familie bringt Gewinn" (Alemann 2007). Nicht die GesprächspartnerInnen hatten sich also geändert, aber der Gesprächsinhalt: Ministerin Bergmann hatte versucht, mit der deutschen Wirtschaft über Gleichstellung zu sprechen, ihre Nachfolgerin Schmidt sprach mit der Wirtschaft in erster Linie über die Vereinbarkeit von Familie und Beruf.

Für die Implementierung von GM bedeutete dies sehr viel weniger Unterstützung der Leitungsebene als zuvor. War in der vorherigen Legislaturperiode versäumt worden, die GM-Umsetzung mit der im Programm „Frau und Beruf" formulierten gleichstellungspolitischen Programmatik zu verbinden, fehlte eine solche Programmatik nun gänzlich. Der Schwerpunkt der Implementierung lag weiter auf der Veränderung von Handlungsroutinen; und die Einführungs- und Pilotphase wurde weitergeführt. Im Dezember 2003 wurden die meisten Pilotprojekte der Ministerien sowie die Entwicklung und Erprobung der Arbeitshilfen abgeschlossen, die dann im Januar 2004 in die Ressorts als Hilfsmittel für die Umsetzung von § 2 GGO eingeführt wurden (BMFSFJ o. J.).

In diesen Zeitraum (Oktober 2003) fällt auch die Gründung des GenderKompetenzZentrums an der Humboldt-Universität zu Berlin, als zunächst über zwei Jahre gefördertes Projekt an einer politisch unabhängigen und übergreifend arbeitenden Hochschule mit aktiven Gender Studies, auch zur Qualifizierung von Nachwuchs und dem Austausch zwischen Praxis und Studierenden. Das Konzept sah vor, die Beschäftigten der Bundesverwaltung durch strategische Beratung zu unterstützen und zu befähigen, den neuen Arbeitsanforderungen gerecht zu werden. Geschlechterforschung sollte in die Verwaltung „übersetzt", im Sinne einer „Drehscheibe" sollten Expertinnen und Experten (über eine online-Datenbank) identifiziert und im Rahmen von Beratung Strategien entwickelt und unterstützt werden. Dazu gehörten Angebote wie Fachtagungen und Fachgespräche und umfangreiche Informationen im Internet (www.genderkompetenz.info), um Gender-Wissen in der Bundesverwaltung aufzubauen. Das geschah auch über das elektronische Handbuch „Wissensnetz – Gender Mainstreaming für die Bundesverwaltung" (Sellach et al. 2003), das im November 2003 im BMFSFJ vorgestellt wurde, sowie über den Internetauftritt des BMFSFJ zu Gender Mainstreaming unter www.gender-mainstreaming.net.

Die nächste Phase der Implementierung von GM begann im Januar 2004. Mit dem Terminus „GM in der Regelpraxis" wurde der Versuch umschrieben, die Berücksichtigung von Gender-Aspekten im Sinne von Verstetigung und Nachhaltigkeit zu einer gleichstellungsorientierten Arbeitsroutine zu entwickeln. Dabei wurde die konzeptionelle Leerstelle bei der Formulierung gleichstellungsorientierter Fachziele zum Teil gesehen, schien aber aufgrund der mangelnden Unterstützung der Leitungsebenen in nahezu allen Ministerien nicht schließbar. Gleichstellungspolitische Zielsetzungen wurden daher in dieser Legislaturperiode jedenfalls mit politischem Rückenwind kaum diskutiert.

Das BMFSFJ war in dieser Phase weiterhin für die Durchsetzung von GM in der gesamten Bundesverwaltung zuständig. Allerdings wurde entschieden, weniger IMA-Sitzungen durchzuführen; es sollte vermieden werden, die „Obergleichstellungsbeauftragte" der Regierung „zu spielen". Doch verstand sich das BMFSFJ auch als die *Muster- und Pionierbehörde* (Rörig 2005). Daher beschloss die Kontaktgruppe im BMFSFJ im April 2005 eine *Zielvereinbarung*, um den Übergang von der Pilotphase in die Regelpraxis aktiv zu gestalten. Sie verpflichtete alle Abteilungen, drei zentrale Vorhaben zu bestimmen, bei denen GM exemplarisch als Instrument der Qualitätssicherung berücksichtigt wird (BMFSFJ 2005d). Aufgrund der vorgezogenen Wahlen im September 2005 wurde diese Zielvereinbarung nicht umgesetzt. Auch die für den Juni 2005 angesetzte Sitzung der IMA wurde unter Hinweis auf die Wahl abgesagt. Im Hintergrund gab es daneben allerdings auch Beschlüsse, um den Prozess GM weiter zu treiben. So wurde eine Machbarkeitsstudie zu Gender Budgeting[8] beauftragt sowie ein Kooperationsprojekt mit der Bundesakademie für öffentliche Verwaltung (BAköV)[9] vorbereitet, um Gender-Aspekte in die Fortbildung für die Bundesbeschäftigten zu integrieren. Beides wurde dann hauptsächlich in der nächsten Legislaturperiode umgesetzt.

In den übrigen Ressorts folgten auf das Ende der Pilotphase vor allem weitere Institutionalisierungsbemühungen, denn als wichtiger Baustein für die Umsetzung von GM galt die Verankerung von Zuständigkeiten (Baer 2005). Dabei wählte nahezu jedes Ressort seinen eigenen Weg: Während sich das BMFSFJ für ein gesondertes GM-Referat entschieden hatte, gab es einen Arbeitsstab Gender Mainstreaming im Auswärtigen Amt, einen für GM zuständigen Planungsstab im damaligen Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft. Jedes Modell hat Vor- und Nachteile (dazu Lewalter o.J.). Wichtig ist die Tatsache, dass es zu diesem Zeitpunkt in allen Ressorts ernsthafte Bemühungen gab, Zuständigkeiten für GM zu etablieren. In einer Organisation wie der Bundesverwaltung, in der es ohne Zuständigkeit auch keine Verantwortung und keine Ressourcen für die Erfüllung einer Aufgabe gibt, war dies ein notwendiger, wenn auch nicht hinreichender Schritt, um GM nachhaltig in der Bundesverwaltung zu verankern.

Das Ende der Pilotphase verdeutlichte auch eine weitere Herausforderung: den Umgang mit Widerständen und Akzeptanzproblemen. Diese waren nichts Neues, doch waren bis dahin nur einige wenige, meist für Gleichstellungsfragen offene Beschäftigte der Bundesverwaltung mit Pilotprojekten befasst gewesen. GM in die Regelpraxis zu verankern, bedeutete jedoch, *allen* Beschäftigten im Rahmen ihrer fachlichen Zuständigkeit auch die Verantwortung für die Integration von Gender-Aspekten aufzuerlegen. Diese neue fachliche Anforderung stieß bei vielen Beschäftigten auf Unmut und Ablehnung. Es gibt keine empirische Untersuchung zu den Ursachen, doch zeigen andere Studien, dass dies sowohl Widerstände allgemeiner Art sind, die bei fast jedem Veränderungsprozess vorkommen (Jüngling/Rastetter 2008, Meuser 2005), als auch besondere Widerstände, die sich gegen die Strategie GM oder konkreter gegen Gleichstellung richteten, und viel entzündete sich – wie in Debatten um geschlechtergerechte Sprache – an ter-

8 Zu den Ergebnissen der Machbarkeitsstudie siehe www.bmfsfj.de/bmfsfj/generator/Redaktion-BMFSFJ/Abteilung4/Pdf-Anlagen/machbarkeitsstudie-gender-budgeting-pdf,property=pdf,bereich=,sprache=de,rwb=true.pdf._

9 Die Ergebnisse des Projekts werden im Sommer 2009 der Öffentlichkeit vorgestellt, vgl. www.genderkompetenz.info/w/files/gkompz_ft/abschlusstagung_flyer.pdf.

minologisch-sprachlichen Fragen. Ein Akzeptanzmanagement fehlte ebenso wie dafür aufbereitetes Wissen, das es bis heute nur in Ansätzen gibt (Erfurt o.J.). Die Einführung von GM und das Erreichte schienen auch bestehende Widerstände gegen Gleichstellung, also Sexismen, verstärkt *sichtbar* werden zu lassen. Diesem Aspekt sollte künftig Rechnung getragen werden.

4 Die dritte Phase (seit 2005): Stagnation bei der Umsetzung von GM

Aufgrund der Wahlen im Herbst 2005 wurde das BMFSFJ von Ministerin von der Leyen übernommen. Schon unter Ministerin Schmidt war die Familienpolitik das bestimmende Thema gewesen, doch unter Ministerin von der Leyen vollzog sich erneut ein Wandel: Gleichstellungspolitik wurde zum Aspekt der Familienpolitik. Dies zeigt schon die Gliederung der Koalitionsvereinbarung „Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit" zwischen CDU, CSU und SPD vom 11.11.2005. Dort findet sich der Punkt „Frauen- und Gleichstellungspolitik" im Handlungsfeld VI. unter „Familienfreundliche Gesellschaft" (Bundesregierung 2005).[10] Auch inhaltlich werden Gleichstellungsfragen – jenseits des Bereichs Gewalt gegen Frauen – weithin als Teil von Vereinbarkeitsfragen verhandelt. Dies zeigt exemplarisch die Diskussion um die „Vätermonate" bei der Einführung des Elterngeldes sowie die Debatte zur Verbesserung der Kinderbetreuungssituation, um gerade die Erwerbstätigkeit von Müttern zu erleichtern. Aus gleichstellungspolitischer Sicht ist es richtig, dass und wenn die gleiche Verantwortung von Vätern für Kinder im Rahmen von Familienpolitik thematisiert wird, zumal dies einer ernst gemeinten Umsetzung von GM entspricht. Jedoch darf sich Gleichstellungspolitik nicht darin erschöpfen (Baer/Lepperhoff 2007).

Die Konzentration auf Familienpolitik wirkt sich auf die Umsetzung der gleichstellungspolitischen Strategie GM erheblich aus. Vielfach entsteht der Eindruck der fehlenden Unterstützung für die Umsetzung von GM im Haus und in der Politik. In dieser Legislaturperiode hat es keine Sitzung der IMA GM oder eines anderen ressortübergreifenden Arbeits- oder Steuerungsgremiums gegeben. Auch das interne Steuerungsgremium „Kontaktgruppe" des BMFSFJ hat nicht mehr getagt. Es gab speziell zu GM seitens des BMFSFJ keine Informations- oder Fachveranstaltung mehr; diese führt das GenderKompetenzZentrum für die Verwaltung und interessierte Öffentlichkeit in engerer Absprache als zuvor mit der Gleichstellungsabteilung durch. Weitere Projekte zur Verankerung von GM in der Bundesverwaltung sind die Durchführung der Machbarkeitsstudie zu Gender Budgeting und das Projekt zur Integration von Gleichstellungsorientierung in die Aus- und Fortbildung mit der BAköV, die beide konzeptionell aus der vorherigen Legislaturperiode stammen. Zudem ist nicht erkennbar, wie die Ergebnisse für eine substantielle Veränderung der Fortbildungs- und Haushaltspraxis genutzt werden sollen.

Auch im Jahre 2007, dem Jahr der deutschen EU-Ratspräsidentschaft und dem europäischen Jahr der Chancengleichheit, gab es vonseiten des BMFSFJ in Bezug auf GM

10 Als Unterpunkte zu „Frauen- und Gleichstellungspolitik" werden genannt: „Gleiche Chancen am Arbeitsmarkt", „Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen", „Rechtliche Absicherung der anonymen Geburt und Spätabtreibungen" (Bundesregierung 2005: 119-121)

kaum Aktivitäten. Lediglich die Arbeitshilfe „Gender Mainstreaming bei der Vorbereitung von Rechtsvorschriften“ wurde mit einem Vorwort der neuen Ministerin versehen, ins Englische und Französische übersetzt und neu herausgeben. Nach der EU-Ratspräsidentschaft wurde das Referat GM in der Gleichstellungsabteilung aufgelöst und GM in das Grundsatzreferat als ein Thema unter vielen integriert. 2006 kündigte das BMFSFJ im Newsletter GM (Nr. 4/2006 vom 1. August 2006) und im CEDAW-Bericht (6. CEDAW-Bericht, BMFSFJ 2006: 9) an, ihre gleichstellungspolitische Strategie GM neu auszurichten und insbesondere über einen „gefälligeren“ Begriff nachzudenken. Seitdem wird „Gender Mainstreaming“ auf der Homepage des Ministeriums kaum mehr benutzt, aber auch durch keine neue strategische Markierung ersetzt. Auch deshalb wird von der Fachöffentlichkeit bemängelt, dass das BMFSFJ seine Rolle als Impulsgeber und Motor für die gesamte Bundesverwaltung aufgegeben habe (Gender Mainstreaming Experts International 2007).

Angesichts des relativen Schweigens der ehemaligen Muster- und Pioneerbehörde BMFSFJ entfalten auch die anderen Ressorts der Bundesregierung kaum Aktivitäten. Vereinzelt gibt es Projekte und Maßnahmen, wie z.B. die Auftragsvergabe des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zur Umsetzung des SGB II aus gleichstellungspolitischer Sicht zu Folgen von Teilen der Hartz-Gesetze.[11] Im Großen und Ganzen ist es um Anwendungsvorhaben zu GM aber sehr still geworden. Die Bundesregierung hat im Bundestag erklärt, sie halte GM für umgesetzt und sehe keinen weiteren Handlungsbedarf (Bundestagsdrucksache 16/12834 vom 05.05.2009). Diese Einschätzung lässt sich jedoch auch im Vergleich mit Nachbarländern wie Österreich oder Dänemark nicht teilen.

5 Fazit und Ausblick

Die einzelnen Schritte der Implementierung von GM in der Bundesregierung wie Fortbildung, Verankerung von Zuständigkeiten, Pilotprojekte etc. sind von allen Ministerien – wenn auch mit unterschiedlicher Intensität und Engagement – umgesetzt worden. Seit 2005 gab es jedoch keine aktive Implementierung mehr.

Positiv ist zu verzeichnen, dass es prinzipiell eine *Anerkennung von Eigenverantwortung* in den Ressorts zum gleichstellungspolitischen Handeln der „regular actors“ in ihren Fachpolitiken gibt. Es ist allen Beteiligten bewusst, dass die Verantwortung für Gleichstellung nicht mehr allein dem Gleichstellungsressort zugeschoben werden kann; es ist aber auf den verantwortlichen Leitungsebenen nicht überall gewollt. Nur in einigen Ressorts führt daher die Erkenntnis auch zu eigenständigen Aktivitäten für mehr Gleichstellungsorientierung in den Politikfeldern. Gleichstellungsorientierte Maßnahmen haben folglich nicht zugenommen, doch hat sich – soweit Politik und Öffentlichkeit oder Ressorts in Abstimmungsprozessen dies einfordern – der Argumentations- und Rechtfertigungsdruck für alle Ressorts erhöht.

Das Anknüpfen an *Routinen und Arbeitsabläufen* bei der Umsetzung von GM führte zur erstmaligen Thematisierung der (Re-)Produktion von Ungleichheiten durch scheinbar geschlechtsneutrale Verwaltungsroutinen. Die dabei erzielten Erfolge sind nicht geringzuschätzen. Es konnte gezeigt werden, dass sich Gleichstellung in Verwaltungsrou-

11 Vgl. den ersten Zwischenbericht unter www.uni-marburg.de/fb03/genda/aktuelles/news/sgbIIreport07.

tinen integrieren lässt. Die Gestaltung von Routinen wurde so als neues Aktionsfeld für die Gleichstellungspolitik erschlossen.

Die Beschäftigung mit Gleichstellungsaspekten ließ zudem ein verstärktes Interesse an *Gender-Wissen* aufkommen und punktuelle Gender-Kompetenz bei den Beschäftigten in den Ressorts entstehen. Mit dem GenderKompetenzZentrum gab es erstmals eine Einrichtung, die Gender-Wissen gezielt für den Handlungskontext der Bundesverwaltung bündelt, „übersetzt" und vermittelt, auch wenn deutlich wurde, dass seitens der Bundesverwaltung eher passiv Informationen abgerufen als aktive Strategien entwickelt werden.

Die drei Elemente

- Anerkennung von Verantwortung
- Thematisierung und Veränderung von Routinen
- Aufbau von neuem Handlungswissen

können als wesentliche Schritte von Organisationslernen verstanden werden. Gleichstellung wirklich systematisch zu einem Leitprinzip zu machen – davon ist die Bundesverwaltung noch weit entfernt. Die derzeitige Stagnation bei der Umsetzung von GM gefährdet sogar das Erreichte. Mit den bisherigen Aktivitäten wurde zudem eine wichtige Wirkung nicht einmal im Ansatz erreicht: Bei der Definition von Politikzielen und Handlungsschwerpunkten der Ressorts wurden und werden Gleichstellungsaspekte kaum berücksichtigt; das „Agenda-Setting" konnte demnach nicht ausreichend umgesetzt werden.

Die Umsetzung allgemeiner Gleichstellungsziele in fachpolitische Ziele der Ressorts war im Umsetzungsprozess von GM in der Bundesverwaltung nicht angelegt. Auch deshalb ist es nur teilweise gelungen, den Beschäftigten zu vermitteln, inwiefern die Veränderung von Arbeitsabläufen und die Anwendung von GM-Instrumenten eine Verbesserung und diskriminierungsfreie Gestaltung ihrer Maßnahmen bewirken kann und soll. Es gab keine klaren inhaltlichen Ziele und spätestens seit 2005 auch kein glaubwürdiges Bekenntnis mehr zu GM. Auch deshalb ließ sich GM als unnötiger Formalismus erleben oder denunzieren; eine Umsetzung unterblieb.

Bei der Umsetzung von GM in der Bundesverwaltung lag das Problem also nicht in der Betonung einer Querschnittsverantwortung und in der Auseinandersetzung mit technischen Fragen des Verwaltungshandelns. Dies war eine Stärke und das Innovative des Ansatzes. Gefehlt hat eine deutliche Bezugnahme auf Inhalte der Politikfelder, auf fachbezogene und auf übergreifende gleichstellungspolitische Ziele. Sie steht vor besonderen Rechtfertigungs- und Legitimationsschwierigkeiten, weil eine nationale Programmatik der Bundesregierung für Gleichstellung im Vergleich zu vielen EU-Ländern auch unter Ministerin Bergmann nur schwach entwickelt war und im weiteren Verlauf ganz fehlte.

Aus dieser Sicht auf die bisherige Implementierung von GM in Deutschland ergeben sich einige zentrale Aspekte, die richtungweisend sein können für die weiteren Bemühungen, Gleichstellung tatsächlich zu einem Leitprinzip der Politik der Bundesregierung und der Arbeit der Bundesministerien zu machen. Sie müssten sich gegenseitig in ihren Wirkungen unterstützen. Notwendig sind:

(1) Problemdefinition und Agenda Setting durch eine eigenständige, starke Gleichstellungsakteurin:
Gleichstellungspolitik darf weder auf die Eigenverantwortung der Ressorts noch auf Veränderung von Arbeitsroutinen der Bundesverwaltung reduziert werden. Sie darf sich auch nicht auf einen Beitrag zu einer pro-natalistischen Familienpolitik beschränken lassen. Vielmehr muss Gleichstellungspolitik eigenständig Themen benennen und politisch Gleichstellungsziele formulieren. Sie sollte von empirisch-statistisch belegten Benachteiligungen und Disparitäten ausgehen und sich über Problemstellungen mit Nichtregierungsakteuren verständigen. Das Agenda-Setting muss ein übergreifendes Verständnis von Gleichstellung entwickeln, das auch andere Benachteiligungen mitdenkt und damit bündnisfähig ist für andere Gleichstellungs- und Antidiskriminierungspolitiken. Ohne eine eigenständiges „Agenda Setting" werden die Beiträge der einzelnen Fachpolitiken Gleichstellungsaspekte bestenfalls so weit berücksichtigen, wie sie zur Erreichung dann übergeordneter anderer Ziele beitragen. Das kann bereits Gleichstellung fördern, hat aber auch deutliche Grenzen, wie das Beispiel der Familienpolitik zeigt. Nötig ist also eine eigenständige Akteurin, die die Identifizierung und Priorisierung übergreifender Gleichstellungsthemen als ihre genuine Aufgabe begreift. In Deutschland liegt diese Aufgabe bislang beim BMFSFJ, wo auch die Antidiskriminierungsstelle des Bundes angesiedelt ist. Diese Verortung ist nicht zwingend, aber zu nutzen.

(2) Gleichstellungsorientierte Politikziele für alle Ressorts:
Aufgrund des Ressortprinzips kann ein Ressort nicht für ein anderes Ressort gleichstellungsorientierte Fachziele festlegen. Es hat bei einer Querschnittsaufgabe sogar eher wenig Möglichkeiten, eine Gleichstellungs-Agenda auch eigenständig umzusetzen. Da prinzipiell anerkannt scheint, dass es hier eine Eigenverantwortung der Ressorts gibt, müsste eine gleichstellungspolitische Programmatik für die gesamte Bundesregierung ausgehandelt werden. Solche gleichstellungspolitischen Aktionsprogramme, die alle Politikfelder umfassen oder die Maßnahmen mehrerer Ressorts zu einzelnen Schwerpunkthemen koordinieren, sind in zahlreichen europäischen Staaten Praxis. Der Europarat empfiehlt in seinen „gender equality standards and mechanisms" solche Programme als bewährte Mittel der Gestaltung von Gleichstellungspolitik (Council of Europe 2007: 5, 28f.). Ein besonders weit entwickeltes Beispiel dafür findet sind in Dänemark (Department of Equality 2007). Auch das Land Berlin hat in jüngster Zeit ein ähnliches Programm entwickelt.[12] Dazu gehört dann auch ein interministerielles Steuerungsgremium, in dem solche Programme vorbereitet und deren Umsetzung koordiniert wird. Der CEDAW-Ausschuss bedauerte folgerichtig die Auflösung der einzigen interministeriellen Arbeitsstruktur zu Gleichstellung in der Bundesverwaltung (United Nations 2009: 6).

(3) Klare Rollen für die unterschiedlichen Handlungsebenen und AkteurInnen:
Im Verhältnis zu den anderen Ressorts muss ein Gleichstellungsressort ein starkes Interventions- und Initiativrecht wahrnehmen. Ein Kernelement von GM besteht in der Eigenverantwortung der Ressorts, GM ist aber als Prozess zu begreifen, der immer wieder aktiv betrieben werden muss. Ein Gleichstellungsressort muss bei Versäumnissen von

12 Vgl .das gleichstellungspolitische Rahmenprogramm (GPR) des Landes Berlin unter www.berlin.de/imperia/md/content/sen-frauen/gpr.pdf.

Fachressorts zur Gleichstellung intervenieren können, eventuell über den Weg der Verantwortung gegenüber dem Parlament. Sonst werden gerade wichtige gleichstellungsrelevante Vorhaben ohne Berücksichtigung von Gleichstellungsaspekten umgesetzt (Verloo 2001: 8).

(4) Absicherung der Gleichstellungsorientierung in Arbeitsabläufen und Verwaltungsroutinen:
Das Plädoyer, die Zielebene bei der Umsetzung von GM in den Vordergrund zu stellen, bedeutet nicht, die gleichstellungsorientierte Veränderung von Arbeitsabläufen als wichtigen Ansatzpunkt von GM aufzugeben. Dies betont auch der CEDAW-Ausschuss, der die Bundesregierung zur Einführung von Gender Budgeting und verbindlichen „gender equality assessments" auffordert (United Nations 2009: 6). Eine Verzahnung von GM-Instrumenten mit fachlichen Zielen entgeht aber eher der Gefahr, als formalistisch und überflüssig wahrgenommen zu werden. Wenn es um die Lösung konkreter Probleme geht, sind Ministerien ausweislich der Erfahrung mit GM auch in der Bundesregierung für neue gleichstellungsorientierte Arbeitsmethoden zu gewinnen. Zur Bewältigung solcher Aufgaben sind sie auf kompetente Hinweise zur Berücksichtigung von Gleichstellungsaspekten in den GM-Instrumenten angewiesen. Der Nutzen dieser Instrumente ist dann offensichtlich und erfahrbar. Auch Gender Mainstreaming hat dann eine Chance.

Literaturverzeichnis

Alemann, Annette v., unter Mitarbeit von Sielschott, Stephan. (2007). Gleichstellung per Gesetz? Vom Gesetzesentwurf zum Deal zwischen Regierung und Wirtschaftsverbänden. In: Peter Imbusch & Dieter Rucht (Hrsg.), *Profit oder Gemeinwohl? Fallstudien zur gesellschaftlichen Verantwortung von Wirtschaftseliten* (S. 161-199). Wiesbaden: VS Verlag

Alemann, Annette v. (2008). Von der Geschlechtergerechtigkeit zur Familienfreundlichkeit. In: *Zeitschrift für Frauenforschung & Geschlechterstudien*, 26 (1), 38-54

Baer, Susanne. (2002). Gender Mainstreaming als Operationalisierung des Rechts auf Gleichheit. In: Silke Bothfeld, Sigrid Gronbach & Barbara Riedmüller (Hrsg.), *Gender Mainstreaming – eine Innovation in der Gleichstellungspolitik (S. 83-105)*. Frankfurt, New York

Baer, Susanne. (2005). *Gender Mainstreaming – ein wichtiger und effizienter Beitrag zur Verwaltungsmodernisierung*. Zugriff am 23.04.2008 unter http://edoc.hu-berlin.de/oa/conferences/rekDSmvczalWo/PDF/23zMWLJRhMdo.pdf

Baer, Susanne & Lewalter, Sandra. (2007). Zielgruppendifferenzierte Gesetzesfolgenabschätzung – Ein Aspekt des Gender Mainstreaming und ein Beitrag zu „better governance". In: *Die öffentliche Verwaltung (DÖV)*, 60 (5), 195-202

Baer, Susanne & Lepperhoff, Julia (Hrsg.). (2007). *Gleichberechtigte Familien? Wissenschaftliche Diagnosen und politische Perspektiven*. Bielefeld: Kleine Verlag

Bothfeld, Silke & Kuhl, Mara. (2007). *Equal opportunity policy and feminist political science – the "invisible avant-garde" of governance research?* (Discussionpaper WZB (Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung) Research Professorship and inter-Unit Group „New Forms of Governance"). Berlin

Bundesministerium des Innern (Hrsg.). (2005). *Fortschrittsbericht 2005 des Regierungsprogramms „Moderner Staat – Moderne Verwaltung" im Bereich Modernes Verwaltungsmanagement*.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.). (1999). *Die Bundesregierung: Programm „Frau und Beruf" – Aufbruch in der Gleichstellungspolitik*. Zugriff am

23.04.2008 unter http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/PRM-23570-Broschure--Frau-und-Beruf-,property=pdf.pdf

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.). (o.J.). *Implementierung von Gender Mainstreaming in der Arbeit der Bundesregierung*. Zugriff am 23.04.2008 unter http://www.bmfsfj.de/bmfsfj/generator/RedaktionBMFSFJ/RedaktionGM/Pdf-Anlagen/gm-implementierung,property=pdf,bereich=gm,sprache=de,rwb=true.pdf

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.). (2004a, 15. September) *Wachstumsmotor für große Unternehmen*. Pressemitteilung vom 15.09.2004. Zugriff am 28.03.2008 unter http://www.bmfsfj.de/Politikbereiche/familie,did=16410.html

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.).(2004b). *Newsletter des BMFSFJ (1)*. Zugriff am 28.03.2008 unter http://www.lokales-buendnis-fuer-amilie.de/pdf_newsletter/newsletter_1__lokale_buendnisse_fuer_familie.pdf

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.). (2005a). *Gender Mainstreaming in Forschungsvorhaben*. Zugriff am 01.04.2009 unter http://www.gender-mainstreaming.net/bmfsfj/generator/RedaktionBMFSFJ/RedaktionGM/Pdf-Anlagen/gm-und-forschung,property=pdf,bereich=gm,sprache=de,rwb=true.pdf

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.). (2005b). *Gender Mainstreaming im Berichtswesen*. Zugriff am 01.04.2009 unter http://www.gender-mainstreaming.net/bmfsfj/generator/RedaktionBMFSFJ/RedaktionGM/Pdf-Anlagen/gm-und-berichtswesen,property=pdf,bereich=gm,sprache=de,rwb=true.pdf

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. (2005c). *Checkliste Gender Mainstreaming bei Maßnahmen der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit*. Zugriff am 01.04.2009 unter http://www.gender mainstreaming.net/bmfsfj/generator/RedaktionBMFSFJ/ RedaktionGM/ Pdf-Anlagen/gm-und berichtswesen,property=pdf,bereich=gm, sprache=de,rwb=true.pdf

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.). (2005d, 06. April). *Kontaktgruppe Gender Mainstreaming. Zielvereinbarung/Vorhabenplanung der Kontaktgruppe Gender Mainstreaming des BMFSFJ bis zum Sommer 2006, vom 6. April 2005*. Zugriff am 28.03.2008 unter http://www.bmfsfj.de/bmfsfj/generator/Redaktion BMFSFJ/RedaktionGM/Pdf-Anlagen/gm-zielvereinbarung,property=pdf.pdf

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.). (2006). *Sechster Bericht der Bundesrepublik Deutschland zum Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW)*

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.). (2007). *Arbeitshilfe Geschlechterdifferenzierte Gesetzesfolgenabschätzung*. Berlin.

Bundesregierung. (1999). *Moderner Staat – Moderne Verwaltung. Das Programm der Bundesregierung*. (Herausgegeben vom Bundesministerium des Inneren)

Bundesregierung, Spitzenverbände der deutschen Wirtschaft. (2001, 02. Juni). *Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Spitzenverbänden der deutschen Wirtschaft zur Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern in der Privatwirtschaft vom 2.7.2001*. Zugriff am 01.04.2009 unter http://www.bdi-online.de/Dokumente/Allgemeine Wirtshaftspolitik/Chancengleichheit.pdf

Bundesregierung (Hrsg.). (2005). *Koalitionsvereinbarung „Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit" zwischen CDU, CSU und SPD vom 11.11. 2005*. Zugriff am 23.04.2008 unter http://www.bundesregierung.de/nsc_true/Content/DE/ __Anlagen/koalitionsvertrag,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/koalitionsvertrag

Bundesregierung. (2006). *Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien*

Council of Europe. (1998). *Gender mainstreaming Conceptual framework, methodology and presentation of good practices.* (Final report of Activities of the Group of Specialists on Mainstreaming). EG-S-MS (1998) 2. Strasbourg

Council of Europe. (2007). *Gender equality standards and mechanisms*. Recommendation, CM/Rec (2007) 17 of the Committee of Ministers and Explanatory Memorandum

Department of Equality. (2007). *The Danish Inter-Ministerial Gender Mainstreaming Project. Action Plan 2007-2011*. Zugriff am 24.04.2008 unter http://ligeuk.itide.dk/files/PDF/Mainstreaming/mainhandlingsplan2007-2011eng.pdf (download 23.04.2008)

Erfurt, Philine. (o.J.). *Widerstände gegen Gleichstellung und Möglichkeiten der Akzeptanzsicherung*. Zugriff am 23.04.2008 unter http://www.genderkompetenz.info/w/ files/gkompzpdf/widerstaende_und_akzeptanzsicherung.pdf

Europäische Kommission. (2006). *Ein Fahrplan für die Gleichstellung von Frauen und Männern 2006-2010*

Färber, Christine. (2005). Die Einführung von Gender Mainstreaming im Spannungsfeld von Gleichheit und Differenz. In: Anette Henninger & Helga Ostendorf (Hrsg.), *Die politische Steuerung des Geschlechterregimes. Beiträge zur Theorie politischer Institutionen* (S.199-221). Wiesbaden: VS Verlag

Gender Mainstreaming Experts International (GMEI). (2007). *Offener Brief vom 20.10.2007*. Zugriff am 01.04.2009 unter http://www.gmei.de/GMEI_offener_Brief_Ministerin_vdLeyen_CEDAW.pdf

Hayn, Doris. (2005). Gute Praxis Gender Mainstreaming – Die Vielfalt der Aktivitäten in einer Bundesbehörde. In: Dörte Jung & Margret Krannich (Hrsg.), *Die Praxis des Gender Mainstreaming auf dem Prüfstand. Stärken und Schwächen der nationalen Umsetzungspraxis* (S. 23-37). Frankfurt am Main

Jüngling, Christina & Raststetter, Daniela. (2008). Die Implementierung von Gleichstellungsmaßnahmen: Optionen, Widerstände und Erfolgsstrategien. In: Gertraude Krell (Hrsg.), *Chancengleichheit in der Personalpolitik, Rechtliche Regelungen – Problemanalysen – Lösungen (S.127-140)*. Wiesbaden: Gabler

Kouvo, Sari. (2005). The United Nations and Gender Mainstreaming. Limits and Possibilities. In: Doris Buss & Ambreena Manji (Hrsg.), *International Law, Modern Feminist Approaches* (S.237-252). Portland: Hart Publishing

Lewalter, Sandra. (o.J.). *Implementierung von Gender Mainstreaming in der Ministerialverwaltung – Verteilung von klaren und effektiven Zuständigkeiten*. Zugriff unter http://www.genderkompetenz.info/w/files/gkompzpdf/zustaendigkeiten_sl.pdf

Meuser, Michael. (2005). Organisationsveränderung durch Geschlechterpolitik? In: Dorothea Lüdke, Anita Runge & Mechthild Koreuber (Hrsg.), *Kompetenz und/oder Zuständigkeit. Zum Verhältnis von Geschlechtertheorie und Gleichstellungspraxis* (S. 147-162). Wiesbaden: VS Verlag

Rat der Europäischen Union. (1995). *4. Aktionsprogramm für die Chancengleichheit von Männern und Frauen (1996-2000)*

Rat der Europäischen Union. (2001). *5. Aktionsprogramm für die Chancengleichheit von Männern und Frauen (2001-2006)*

Rörig, Johannes. (2005). *Die Zielvereinbarung der Kontaktgruppe Gender Mainstreaing im Kontext des Implementierungskonzepts des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend*. (Rede vom 27. Juni 2005 auf der Fachtagung „Implementierung von Gender Mainstreaming in der öffentlichen Verwaltung – Chancen und Herausforderungen der Organisationsentwicklung“ in Berlin). Zugriff am 28.03.2008 unter http://www.genderkompetenz.info/w/files/gkompzpdf/document1.pdf

Sauer, Birgit. (2001). *Die Asche des Souveräns. Staat und Demokratie in der Geschlechterdebatte*. Frankfurt am Main: Campus Fachbuch

Schweikert, Birgit. (2002). Alles Gender – oder? Die Implementierung von Gender Mainstreaming auf Bundesebene. In: Silke Bothfeld, Sigrid Gronbach & Barbara Riedmüller (Hrsg.), *Gender Mainstreaming – eine Innovation in der Gleichstellungspolitik* (S. 83-105). Frankfurt, New York

Sellach, Brigitte, Enders-Dragesser, Uta, Kuhl, Mara; Baer, Susanne & Kress, Brigitta (2003). *Wissensnetz Gender Mainstreaming für die Bundesverwaltung*. Zugriff unter http://www.gendermainstreaming.net/bmfsfj/generator/RedaktionBMFSFJ/RedaktionGM/Pdf-Anlagen/wissensnetz-komplettfassung,property=pdf,bereich=gm,sprache=de,rwb=true.pdf

Sellach, Brigitte, Enders-Dragesser, Uta, Kuhl, Mara, Baer, Susanne & Kress, Brigitta. (2004). *Implementierung von Gender Mainstreaming innerhalb der Bundesregierung*. (Dokumentation der Umsetzung im Zeitraum 2001-2003). Frankfurt am Main, Berlin. Zugriff am 23.04.2008 unter http://www.bmfsfj.de/bmfsfj/generator/RedaktionBMFSFJ/RedaktionGM/Pdf-Anlagen/gm-abschlussbericht-wissbegleitung,property=pdf,bereich=gm,sprache=de,rwb=true.pdf

Stiegler, Barbara. (2000). *Wie Gender in den Mainstream kommt. Konzepte, Argumente und Praxisbeispiele zur EU-Strategie des Gender Mainstreaming*. Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.). Bonn

Stiegler, Barbara. (2002). *Gender Macht Politik. 10 Fragen und Antworten zum Konzept Gender Mainstreaming*. Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.). Bonn

United Nations. (1995). *Fourth World Conference on Women. Platform for action*. Zugriff am 05.05.2008 unter http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/platform/index.html

United Nations. (2009*). CEDAW/C/DEU/CO6 Concluding observations of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women*. Germany

Verloo, Mieke. (2001). *Another Velvet Revolution? Gender Mainstreaming and the Politics of Implementation* (IWM Working Paper No.5). Vienna. Zugriff am 23.04.2008 unter http://www.iiav.nl/epublications/2001/AnotherVelvetRevolution.pdf

Verloo, Mieke. (2005a). Displacement and Empowerment: Reflections on the Concept and Practice of the Council of Europe Approach to Gender Mainstreaming and Gender Equality. *Social Politics,* 12 (3), 344-365

Verloo, Mieke. (2005b). Reflections onf the transformative potential of Gender Mainstreaming in Europe. In: Dorothea Lüdke, Anita Runge & Mechthild Koreuber (Hrsg.), *Kompetenz und/oder Zuständigkeit. Zum Verhältnis von Geschlechtertheorie und Gleichstellungspraxis (S. 117-129)*. Wiesbaden: VS Verlag

Zu den Personen

Sandra Lewalter, Volljuristin, Wissenschaftliche Mitarbeiterin des GenderKompetenzZentrums an der Humboldt-Universität arbeitet zu Gleichstellungs- und Antidiskriminierungsrecht, Gender Mainstreaming, Gesetzesfolgenabschätzung sowie zu gleichstellungsrechtlichen Privatisierungsfolgen.
Kontakt: Hausvogteiplatz 5-7, 10117 Berlin, E-Mail: lewalter@genderkompetenz.info

Jochen Geppert, Dipl.-Psych., Wissenschaftlicher Mitarbeiter des GenderKompetenzZentrums an der Humboldt-Universität arbeitet zu gleichstellungsorientiertem Personalmanagement, organisatorischen und politischen Strategien der Gleichstellung.
Kontakt: Hausvogteiplatz 5-7, 10117 Berlin, E-Mail: geppert@genderkompetenz.info

Susanne Baer, Prof. Dr. LL.M., Juristische Fakultät und Zentrum für transdisziplinäre Geschlechterstudien an der HU Berlin, Direktorin des GenderKompetenzZentrums, arbeitet zu Antidiskriminierungsrecht, Kategorisierungen und Normierungen, vergleichendem Verfassungsrecht und Governance.
Mehr unter http://baer.rewi.hu-berlin.de