



Leitfaden für Kabinettsvorlagen

Gender Mainstreaming in Niedersachsen

Gleiche Chancen
Gleiche Rechte
Politik mit Konsequenz



Gleichstellungspolitik in Niedersachsen

Konsequent

Leitfaden zur Berücksichtigung des Gleichstellungsgrundsatzes zwischen Frauen und Männern in Kabinettsvorlagen

(Arbeitshilfe „Gender Mainstreaming in Kabinettsvorlagen“¹)

1. Vorbemerkung

Nahezu alle politischen Entscheidungen haben Auswirkungen auf das Geschlechterverhältnis, also auf Männer und Frauen. Um mögliche unbeabsichtigte, negative Auswirkungen von vornherein zu vermeiden, gilt es die verschiedenen spezifischen Belange bewusst zu machen und von Anfang an in politischen Entscheidungsprozessen und Maßnahmen zu berücksichtigen. Dieser integrative Ansatz kommt in dem Prinzip des „Gender Mainstreaming“ zum Ausdruck und ist auf Ebene der Europäischen Union im Vertrag von Amsterdam verankert.

Gender Mainstreaming hat eine geschlechtergerechte und damit bessere Politik zum Ziel, deshalb ist eine entsprechende Prüfung bei jeder Kabinettsvorlage erforderlich. Gleichstellung hat verschiedene Dimensionen: den Abbau von Benachteiligung (Diskriminierung), die gleiche Teilhabe (Partizipation) und Selbstbestimmung (echte Wahlfreiheit).

Gleichstellung bedeutet auch, Männer und Frauen gleichermaßen an Ressourcen wie Macht, Zeit und Geld teilhaben zu lassen. Politisches Handeln darf nicht vorgeben, wie Menschen leben sollen, sondern soll dafür Sorge tragen, dass Menschen ihr Leben selbst verantwortlich gestalten können.

Jedes fachliche Ziel muss von vornherein mit dem Grundsatz der Gleichstellung übereinstimmen. Daher ist Gleichstellung kein Zusatz und keine Besonderheit, sondern mit Prinzip des Gender Mainstreaming Teil der fachlichen Arbeit. Gleichstellung und fachliche Ziele sollen nicht konkurrieren, sondern sich ergänzen und gleichwertig nebeneinander stehen.

1.1 Das Ziel

Als eines der ersten Bundesländer verfolgt Niedersachsen die Strategie des Gender Mainstreaming, um das Ziel der Gleichstellung von Frauen und Männern zu erreichen.

¹ erstellt in Anlehnung an die Arbeitshilfe des Bundes „Gender Mainstreaming in der Gesetzgebung“

Lange Zeit wurde davon ausgegangen, dass Gleichstellung von Frauen und Männern eine automatische Folge der Einräumung gleicher Rechte sei. Aber obwohl die rechtliche Gleichstellung weitgehend erreicht ist und eine Reihe spezifischer Maßnahmen zum Ausgleich von Nachteilen ergriffen wurden, bestehen nach wie vor Ungleichgewichte zwischen Frauen und Männern in allen Lebensbereichen.

Dieser Hintergrund bildet die Ausgangslage für die moderne Strategie des Gender Mainstreaming. Gender Mainstreaming transportiert die Geschlechterfrage in alle - auch vermeintlich geschlechtsneutrale - Bereiche, vor allem in politische und administrative Entscheidungsprozesse, Verfahrensweisen und Gestaltungsformen. Sie alle müssen auf ihre geschlechtsspezifischen Auswirkungen bzw. ihren möglichen frauen- und auch männerdiskriminierenden Kern hin durchgearbeitet werden.

Ein zentraler Bestandteil der Gender-Mainstreaming-Strategie liegt darin, dass die Umsetzungsverantwortung bei denjenigen angesiedelt ist, die auch die fachliche oder politische Verantwortung tragen.

1.2 Der Begriff

Der international gebräuchliche Begriff Gender Mainstreaming steht für das Vorhaben, zur Verwirklichung der Gleichstellung ausdrücklich sämtliche allgemeinen politischen Konzepte und Maßnahmen nutzbar zu machen, indem mögliche Auswirkungen auf die Situation der Frauen bzw. der Männer bereits in der Konzeptionsphase aktiv und erkennbar integriert werden.²

Im wörtlichen Sinne bedeutet

Gender = Geschlecht als soziale Kategorie (in Abgrenzung zur ausschließlich biologischen Kategorie), also die kulturell und gesellschaftlich geprägten Unterschiede zwischen Frauen und Männer

Mainstreaming = „Hauptströmung“ meint, dass ein bestimmtes Thema kein Seitenstrang in den politischen und gesellschaftlichen Entscheidungsprozessen, sondern Teil des Hauptstromes ist.

Der Begriff Gender Mainstreaming enthält damit bereits die Kernaussage der Strategie, nämlich die Berücksichtigung von nach Geschlecht unterschiedlichen Aus-

² vgl. Mitteilung der Europäischen Kommission vom 21.2.1996

gangsbedingungen, Perspektiven und Lebensumständen in allen Entscheidungsprozessen. Es gilt also Entscheidungsprozesse für die Gleichstellung von Frauen und Männern nutzbar zu machen.

Mit Gender Mainstreaming verbunden ist zugleich eine Neugestaltung und qualitative Verbesserung von Prozessen und Entscheidungen im Sinne von Qualitätsmanagement. Indem die unterschiedlichen Interessenslagen und Bedarfe von Bürgerinnen und Bürger, Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern gezielt von Anfang an berücksichtigt werden, wird auch eine spezifische Zielgruppenorientierung von Entscheidungen differenziert ermöglicht.

1.3 Relevanz für Entscheidungen der Landesregierung

Die Landesregierung ist mit einer Vielzahl von Entscheidungen befasst, die grundlegende politische, wirtschaftliche, soziale, finanzielle oder kulturelle Bedeutung haben. Diese Entscheidungen können Frauen und Männer wegen verschiedener Ausgangsbedingungen, Perspektiven und Lebensumstände in unterschiedlicher Weise betreffen. Dies gilt nicht nur für Bereiche, in denen unterschiedliche Belange relativ leicht festgestellt werden können (z. B. beim Bildungsbereich), sondern gerade auch für Handlungsfelder, die auf den ersten Blick geschlechtsneutral erscheinen (z. B. beim finanzwirtschaftlichen Bereich). Unterschiedliche Auswirkungen werden sich hier erst bei näherer Betrachtung identifizieren lassen, die aber zu einer Verstärkung bereits bestehender Ungleichgewichte führen können, wenn sie nicht ausreichend bedacht werden.

Wegen der besonderen Tragweite von Entscheidungen der Landesregierung ist auf deren geschlechtsspezifische Auswirkungen besonderes Augenmerk zu richten. Für die Neufassung der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Landesregierung und der Ministerien in Niedersachsen (GGO)³ ist daher vorgesehen, dass die Auswirkungen der Entscheidung auf die Verwirklichung der Gleichstellung von Frauen und Männern als verbindlicher Bestandteil von Kabinettsvorlagen darzustellen sind.

Ähnlich ist die Praxis auf Bundesebene. In der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien ist die Verpflichtung aller Ressorts festgelegt, den Mainstreaming-

³ Entwurf der StK vom 30.4.2002

Ansatz bei allen politischen, normgebenden und verwaltenden Maßnahmen der Bundesregierung zu beachten (§ 2 GGO). Ferner wird durch das Bundesgleichstellungsgesetz vom 30.11.2001 Gender Mainstreaming als durchgängiges Leitprinzip im Bundesdienst gesetzlich verankert (§§ 1 und 2 BGleIG).

2. Berücksichtigung des Gleichstellungsgrundsatzes in Kabinettsvorlagen

Eine differenzierte Auseinandersetzung mit dem Gleichstellungsgrundsatz setzt voraus, sich folgende Fragen zu stellen (s. auch Checkliste – Ziffer 2.3 und Anlage 1):

2.1 Ermittlung geschlechtsspezifischer Auswirkungen

➔ Betrifft das Handlungsfeld, zu dem der vorliegende Vorschlag erarbeitet wurde, mittelbar oder unmittelbar Personen?

- ✓ Wenn ja: Darstellung, wen genau und wodurch
- ✓ Wenn nein: Ermittlung der geschlechtsspezifischen Auswirkungen ist abgeschlossen. Das Ergebnis sollte kurz erläutert werden.

➔ Gibt es Unterschiede in den Belangen der betroffenen Personen?

Frauen und Männer können in ganz unterschiedlicher Weise betroffen sein, was häufig – aber nicht immer – von den Lebensbedingungen abhängt (ohne und mit Kindern, Familienstrukturen, Alter, etc.).

Für die Ermittlung sind statistische Informationen hilfreich. Sie bieten in der Regel erste Anhaltspunkte für das Bestehen von Unterschieden und ermöglichen vergleichende Betrachtungen zur Untermauerung der Einschätzung.

Bei der Bewertung, ob Frauen und Männer – ggf. unter Berücksichtigung ihrer Lebensbedingungen, wie Familienstrukturen, Alter, etc. – unterschiedlich betroffen sind, können folgende Fragestellungen eine Orientierung bieten:

Gibt es geschlechtsspezifische Unterschiede zwischen den verschiedenen Personengruppen im Hinblick auf:

- *die zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel (z. B. Einkommen, Inanspruchnahme bzw. Verteilung öffentlicher Mittel)*
- *ihre Einstellungen und ihr Verhalten (z. B. in Bezug auf politischen Entscheidungen, soziale Angelegenheiten, Kriminalität)*
- *Beteiligung an Gestaltungs- und Entscheidungsprozessen (z. B. in Gremien)*
- *den Zugang zu Informationen, Gesundheitsversorgung, Technologien*
- *den Umgang mit Zeit (Freizeit, Arbeitszeit, Familienzeit)*
- *Mobilitätsbedingungen*
- *die Bildung und Ausbildung*
- *den Beruf und die berufliche Entwicklung (z. B. Berufswahlverhalten, Arbeitsbedingungen, Karriere)*
- *gesellschaftliche Bedingungen, die die Personengruppen beeinflussen (z. B. zur*

Wertschätzung, vorherrschende Stereotypen, Diskriminierungen)
- *besondere Betroffenheit (sexuelle Gewalt, Frauenhandel)*
etc..

- ✓ Unterschiede - ja: Darstellung, welche genau
- ✓ Unterschiede - nein: Ermittlung der geschlechtsspezifischen Auswirkungen ist abgeschlossen. Das Ergebnis sollte kurz erläutert werden.

2.2 Bewertung der unterschiedlichen geschlechtsspezifischen Auswirkungen

➔ Berücksichtigt der vorliegende Vorschlag die möglicherweise festgestellten Unterschiede und wenn ja, in welcher Weise?

- ✓ Vorhaben berücksichtigt weibliche/männliche Belange: Darstellung, wodurch
- ✓ Vorhaben berücksichtigt weibliche/männliche Belange ganz oder teilweise nicht: Darstellung, warum
In diesem Zusammenhang ergeben sich folgende Fragestellungen:
 - Gibt es Alternativen zum vorliegenden Vorschlag, mit denen die verschiedenen Belange besser berücksichtigt werden könnten, und warum wurden diese nicht gewählt?
 - Könnten negative Auswirkungen, die mit dem Vorschlag verbunden sind, minimiert werden, z. B. durch gezielte Maßnahmen für eine Personengruppe?
 - Gibt es Planungen zur künftigen Berücksichtigung der Belange?

2.3 Checkliste für Kabinettsvorlagen

Zur verstärkten und effektiven Berücksichtigung des Gleichstellungsgrundsatzes zwischen Frauen und Männern in Kabinettsvorlagen wurde die anliegende Checkliste (Anlage 1) mit einem Überblick über die einzelnen Prüfschritte entwickelt, die die Umsetzung dieses Ziels unterstützen soll und den Ressorts zur Anwendung empfohlen wird.

3. Beispiele

Konkrete Beispiele für die Berücksichtigung des Gleichstellungsgrundsatzes in Kabinettsvorlagen im Sinne des Gender-Mainstreaming-Prinzips sind nachfolgend (Anlage 2) beschrieben.

Haben Sie noch Fragen? Als Ansprechpartnerinnen im MFAS stehen zur Verfügung:

Frau Westphal Tel.: 2986

Frau Steege Tel.: 2985

Frau Stürmer Tel.: 2984

Checkliste zur Berücksichtigung des Gleichstellungsgrundsatzes in Kabinettsvorlagen (s. Ziffer 2.3 des Leitfadens)

Betrifft das Handlungsfeld mittelbar oder unmittelbar Personen?

☞ ja → wen genau und wodurch?



Gibt es Unterschiede in den Belangen?*

→ ja → welche? → Vorhaben berücksichtigt weibliche/männliche Belange → wodurch?

→ Vorhaben berücksichtigt weibliche/männliche Belange ganz oder teilweise nicht → warum? → Gibt es Alternativen zum Vorschlag, mit denen die Belange besser berücksichtigt werden könnten? Warum nicht gewählt?

→ Könnten negative Auswirkungen, die mit dem Vorschlag verbunden sind, minimiert werden, z. B. durch gezielte Maßnahmen für eine Personengruppe?

→ Gibt es Planungen zur künftigen Berücksichtigung der Belange?

→ nein → Ermittlung abgeschlossen

☞ nein → Ermittlung abgeschlossen

* Für den Fall, dass diese Frage nicht differenziert und eindeutig beantwortet werden kann, sind die dafür maßgebenden Umstände zu erläutern. Gleichzeitig sollte ein Vorschlag für die künftige Vorgehensweise dargelegt werden, wie z. B. Voraussetzungen für aussagekräftiges Datenmaterial schaffen.

Beispiele für die Berücksichtigung des Gleichstellungsgrundsatzes in Kabinettsvorlagen

→ Beispiel 1: Regionalmanagement

Die Landesregierung hat im Januar 2001 das Konzept zum Regionalmanagement in der Mittelinanz beschlossen. Ziele des Regionalmanagements sind die aktive Förderung der Umsetzung landespolitischer Ziele und Entscheidungen in der Region, die verstärkte Kunden- und Ergebnisorientierung zur Stärkung der Region und die Vermittlung der regionalpolitischen Vorstellungen und Interessen der Region in die Landesregierung.

Praktisch umfasst das Regionalmanagement folgende Schritte:

1. Die Landesregierung benennt ihre *Politikziele* und *strategischen Leitlinien einschließlich der gleichstellungspolitischen Ziele*, bei deren Entwicklung das Regionalmanagement die regionalpolitischen Interessen und Ziele einbringt.
2. In den zwischen den Fachressorts und dem Regionalmanagement zu schließenden *Zielvereinbarungen* wird festgelegt, welche operativen Ziele erreicht werden sollen.
3. Die *Entscheidung*, welche konkreten Maßnahmen zur Zielerreichung ergriffen werden, obliegt dem Regionalmanagement.

Bei allen beschriebenen Verfahrensschritten sind die Grundsätze des Gender Mainstreaming einzubeziehen. Dies beinhaltet, im Entscheidungsprozess des Regionalmanagements geschlechtsspezifische Belange und Hemmnisse für die Erreichung der Gleichstellung zu erkennen, die zu treffenden Entscheidungen darauf abzustellen und die Gleichstellung von Frauen und Männern in den für die Region wichtigen Fragen zu verwirklichen.

Gender Mainstreaming spielt außerdem beim Controlling eine wichtige Rolle. Ob oder gegebenenfalls aus welchen Gründen die vereinbarten Ziele nicht erreicht werden konnten, wird wiederum aus der Region in die landespolitische Ebene rückgekoppelt und fließt erneut in den Prozess zur Festlegung der Politikziele ein.

Über den Diskussionsprozess zur Einführung des Regionalmanagements wird gewährleistet, dass auch die geschlechtsspezifischen Sichtweisen aller Beteiligten

(Kundinnen und Kunden, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter) eingebracht und berücksichtigt werden können.

Das Konzept des Regionalmanagements bietet damit diverse Ansatzpunkte für einen differenzierten Umgang mit spezifischen Belangen von Frauen und Männern.

→ **Beispiel 2: Entwurf eines neuen Niedersächsischen Hochschulgesetzes**

Der Entwurf des o.a. Gesetzes beinhaltet wichtige Bestimmungen an zentralen Stellen, die dem Konzept des Gender Mainstreaming folgen. Er verankert „das Konzept des Gender Mainstreaming als Aufgabe der Hochschulen und stellt sicher, dass die Finanzierung der Hochschulen sich auch an den Leistungen bei der Erfüllung des Gleichstellungsauftrages orientiert“ (aus der Kabinettsvorlage).

Exemplarisch seien die folgenden Normen aufgeführt:

Der Gleichstellungsauftrag ist in § 3 Abs. 2 NHG als Aufgabe der gesamten Hochschule, also nicht nur der Gleichstellungsbeauftragten, verankert. Dies bedeutet, dass alle Planungs- und Entscheidungsprozesse in der Hochschule auch unter dem Blickwinkel der Gleichstellung zu betrachten sind.

In weiteren Vorschriften wird dieser Gedanke konkretisiert:

So werden im zweiten Kapitel, wo es um die Selbstverwaltung der Hochschulen geht, in § 15 NHG Quoren für die Mitwirkung von Frauen in Organen, beratenden Gremien und Kommissionen festgelegt: bei Wahlvorschlägen sollen Frauen zu einem Anteil von mindestens 50 vom Hundert berücksichtigt werden, bei der Besetzung von Organen, Gremien und Kommissionen sollen mindestens 40 vom Hundert der stimmberechtigten Mitglieder Frauen sein.

Im Hinblick auf die Stellenbesetzungsverfahren wird der für den Gender-Mainstreaming-Ansatz unverzichtbare Grundsatz der Transparenz u.a. durch das Erfordernis einer öffentlichen Ausschreibung gesichert (§ 21 NHG).

Anhand der dargestellten Beispiele mag deutlich geworden sein, wie konsequent an entscheidenden Stellen Gender Mainstreaming einfach realisiert werden kann.