Leitfaden für
Gender Mainstreaming
in der Legistik

Impressum

Bundeskanzleramt – Bundesministerin für Frauen, Medien und Öffentlichen Dienst
Eigentümerin, Verlegerin, Herausgeberin

Mag.ª Dr.in iur. Christine Gaster
Autorin

neuwirth+steinborn, www.nest.at
Mitarbeit von Mitra Kazerani
Grafische Gestaltung

Börsedruck Ges.m.b.H., 1230 Wien (Broschüre)
BMI-Kopierstelle (Checkliste)
Druck

Wien, Juni 2007

Inhalt

Vorwort der Frauenministerin 5

Vorwort zum Pilotprojekt 7

Rechtliche Grundlagen 9

Gender Mainstreaming und Effizienz in der Gesetzgebung 10

Exkurs: Gender Mainstreaming und Frauenpolitik 11

Die Methode der Gleichstellungsprüfung 12

Orte der Gesetzes- bzw. Verordnungsentstehung 13

Varianten der Gleichstellungsprüfung 14

Prüfkriterien der Gleichstellungsprüfung 15

Weitere Tipps und Infos zur Gleichstellungsprüfung 16

Glossar 17

Weiterführende Literatur 18

ANHANG 1
Checkliste zur Gleichstellungsprüfung von Gesetzen und Verordnungen 20

ANHANG 2
Fragenkatalog zu Schritt 2/Pkt 2 (nicht abschließend) 22

Vorwort der Frauenministerin

Sehr geehrte Leserinnen und Leser!

Gender Mainstreaming ist ein wesentlicher Arbeitsschwerpunkt, den ich mir als Frauenministerin gesetzt habe. Gender Mainstreaming bedeutet, die Gleichstellung der Geschlechter in allen nur erdenklichen Lebensbereichen einzufordern.

Als erste konkrete Umsetzung auf diesem Weg darf ich Ihnen den ersten Gender Mainstreaming-Leitfaden für die Legistik präsentieren, den Sie gerade in Händen halten.

Gesetzliche Regelungen sind nicht geschlechtsneutral. So kann ein und dieselbe Regelung unterschiedliche Auswirkungen auf die Geschlechter haben – oft zu Lasten von Frauen. Mit dem vorliegenden Leitfaden soll gewährleistet werden, dass Rechtsnormen geschlechtsspezifische Benachteiligungen nicht fördern oder gar verursachen.

Dieser Leitfaden soll LegistInnen in Bund, Ländern und Gemeinden dabei unterstützen, Gesetze und Verordnungen bereits in ihrer Entstehungsphase einer systematischen Prüfung hinsichtlich ihrer gleichstellungsrelevanten Aspekte unterziehen zu können. Der Leitfaden ist außerdem ein Beitrag zur Verwaltungsmodernisierung. Den AnwenderInnen dieses Leitfadens wünsche ich viel Erfolg bei der Umsetzung.

Weitere Informationen zum Thema Gender Mainstreaming finden Sie im Internet unter www.imag-gendermainstreaming.at.

Doris Bures
Bundesministerin für Frauen, Medien und Öffentlichen Dienst

Vorwort zum Pilotprojekt

Die Frage, ob Gesetze[1] die Aufgabe haben, geschlechterbezogen unterschiedliche Verhältnisse auszugleichen, lässt sich nicht schlechthin verneinen oder bejahen. Wie die Antwort ausfällt, hängt insbesondere vom Regelungsbereich ab, etwa davon, ob es gesetzestechnisch sinnvoll ist, im konkreten Bereich mit gesetzlichen Normen vorzugehen anstatt »softe« Maßnahmen oder überhaupt den Weg der Nichtregulierung zu wählen oder davon, ob eine Regelung politisch erwünscht ist. Gleichfalls entspricht es der Praxis, auf Geschlechterverhältnisse durch Gesetz – zu denken ist hier an Gleichbehandlungsgesetze – ausgleichend einzuwirken. Gesetze werden also schon bisher bewusst dazu eingesetzt, um Geschlechterverhältnisse zu formen. Was aber soll in Bezug auf Gesetze gelten, die (zumindest auf den ersten Blick) die Geschlechterverhältnisse überhaupt nicht tangieren und bei welchen sich bei genauerem Hinsehen herausstellt, dass sie diesbezüglich möglicherweise positiv oder negativ umwegwirksam sind?

Das verfassungsrechtliche Bekenntnis von Bund, Ländern und Gemeinden zur Förderung der faktischen Gleichstellung von Frauen und Männern spricht grundsätzlich und deutlich dafür, dass bei der Erlassung von Gesetzen und Verordnungen seitens der genannten Körperschaften als Gesetz- bzw. Verordnungsgeber darauf zu achten ist, der faktischen Gleichstellung keinesfalls entgegenzuwirken, sondern im Gegenteil: Bereits bei der Erlassung von Gesetzen und Verordnungen sind ganz besonders deren Folgen für die Geschlechterverhältnisse zu beachten. Dieser Leitfaden ist eine Folge dieses Bekenntnisses.

Ein Gender Mainstreaming Leitfaden ist eine Anleitung, die dazu dient, in konkreten Politikbereichen und Entscheidungsprozessen möglichst effizient auf das Geschlechter-Gleichstellungsziel hinzuwirken.

Folgende Feststellungen sind in diesem Zusammenhang zentral

- »Die Anerkennung der Gleichbehandlung der Geschlechter und des Rechts auf gleiche Teilnahme in allen Bereichen des Lebens ist ein grundlegendes Menschenrecht.
- Eine grundlegende Voraussetzung für die Verwirklichung von Demokratie ist, dass alle Mitglieder der Gesellschaft – Frauen und Männer – die gleiche Chance zur Teilhabe und Teilnahme an allen Bereichen des politischen, wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Lebens haben.
- Erst die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern wird die Vereinbarkeit von Beruf und Familie bzw. Privatleben ermöglichen« (IMAG GM[2])

Die Notwendigkeit, Gender Mainstreaming (im Folgenden: GM) in den Gesetzgebungsprozess einzubinden und auf diese Weise besonders hervorzuheben, ergibt sich aus dem Anspruch einer umfassenden, auf faktische Veränderungen abzielenden Gleichstellungspolitik.

1 Wenn in Teilen dieses Leitfadens der Einfachheit halber nur von Gesetzen die Rede ist, sind Verordnungen grundsätzlich mitgemeint.
2 Interministerielle Arbeitsgruppe für Gender Mainstreaming http://www.imag-gendermainstreaming.at/

Der vorliegende Gender Mainstreaming Leitfaden für die Legistik ist ein sehr spezifisches Instrument der Verwaltungsmodernisierung, mit welchem ein auf den Prozess der Normsetzung abgestimmtes Norm-Prüfverfahren institutionalisiert wird. Bei der Erstellung dieses Leitfadens wurde zum Teil auf etablierte »Arbeitshilfen« oder »Leitfäden« zurückgegriffen; so z.B. auf die im deutschen Bundesministerium für Familie, Senioren, Jugend und Frauen entwickelte »Arbeitshilfe zu § 2 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien« die dort heißt: »Gender Mainstreaming bei der Vorbereitung von Rechtsvorschriften« oder auf die »Handleiding Emancipatie-effectrapportage« aus der niederländischen Direktion zur Koordination der Gleichstellungspolitik.

Im Zuge der praktischen Arbeit werden Anwenderinnen und Anwender den Leitfaden weiter entwickeln und gezielter auf einzelne Betätigungsfelder anwenden. Die diesbezüglichen Erfahrungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Bundesministerien werden daher in Zukunft eine tragende Rolle spielen: Es sind die Legistinnen und Legisten, die im Zuge der Anwendung dieses Leitfadens und der Checkliste während der »Pilotphase« Entwicklungs- und Änderungsvorschläge machen und dem Projekt über die Pilotphase hinaus den Weg bereiten werden.

Christine Gaster, Graz 2006

Rechtliche Grundlagen

Gender Mainstreaming bei der Gestaltung von Rechtsnormen einzusetzen, hat unter anderem rechtliche Gründe.

Der Gedanke, den Normsetzungsprozess am Ziel der Geschlechtergleichstellung zu messen und sich dazu GM zu bedienen, beruht auf gemeinschaftsrechtlichen und nationalen gesetzlichen Grundlagen:

- Durch den Vertrag von Amsterdam (in Kraft seit 1. Mai 1999) wurde der Vertrag der Europäischen Gemeinschaften geändert und die Verpflichtung der Gemeinschaft, Gleichstellungspolitik im Sinne von GM zu betreiben, in Artikel 2 und in Artikel 3 Absatz 2 EG-Vertrag primärrechtlich verankert.
- Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union (ABl 2000 C 364/3 vom 18.12.2000) pönalisiert Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts oder der sexuellen Orientierung (Artikel 21), fordert die Sicherstellung der Geschlechtergleichstellung »in allen Bereichen« und erlaubt »spezifische Vergünstigungen für das unterrepräsentierte Geschlecht« (Artikel 23).
- Die österreichische verfassungsrechtliche Grundlage von GM stellt Art 7 Abs 2 Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG)[3] dar. In Art 7 Abs 2 B-VG findet sich das Bekenntnis zur Herstellung der tatsächlichen Gleichstellung der Geschlechter:

»Bund, Länder und Gemeinden bekennen sich zur tatsächlichen Gleichstellung von Mann und Frau. Maßnahmen zur Förderung der faktischen Gleichstellung von Frauen und Männern insbesondere durch Beseitigung tatsächlich bestehender Ungleichheiten sind zulässig« (Art 7 Abs 2 Satz 1 u. 2 B-VG idF BGBl I 1998/68).

Geschlechtergleichstellung ist in Österreich somit erklärtes Staatsziel, und es wird auch die Frauenförderung ausdrücklich für zulässig erklärt. Gender Mainstreaming macht spezifische Frauenförderungsmaßnahmen keineswegs überflüssig. Gender Mainstreaming und spezifische Gleichstellungspolitik ergänzen einander und müssen in Zukunft nebeneinander Bestand haben (Stichwort: »Dual Track«).

- Die österreichische Bundesregierung hat mit Ministerratsbeschluss vom 11. Juli 2000 der Konstituierung einer Interministeriellen Arbeitsgruppe für Gender Mainstreaming (IMAG GM) zugestimmt, die am 10. November 2000 stattfand. Mit einem weiteren Ministerratsbeschluss vom 3. April 2002 wurden die Schaffung von effektiven Voraussetzungen und Rahmenbedingungen für Gender Mainstreaming sowie Schwerpunkte des Arbeitsprogramms für die nächsten Jahre festgelegt. Dazu zählt auch die Erstellung eines Gender Mainstreaming-Leitfadens für die Legistik: Gesetze sollen bereits in der Phase ihrer Entstehung auf ihre geschlechterbezogenen Auswirkungen hin überprüft werden. Der dritte GM betreffende Ministerratsbeschluss der Bundesregierung wurde am 9. März 2004 beschlossen und enthält in Fortsetzung der bisherigen Beschlüsse Voraussetzungen für eine zielgerichtete Implementierung von GM auf Bundesebene.

3 Diese Bestimmung ist die wohl bedeutsamste Umsetzungsmaßnahme zur „Konvention zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung von Frauen" (CEDAW) in Österreich.

Gender Mainstreaming und Effizienz in der Gesetzgebung

Der primäre Zweck von Gender Mainstreaming in der Legistik ist es, das Ziel der Gleichstellung der Geschlechter im Wirkungsbereich von Rechtsnormen in der Weise zu verfolgen, dass sich das – in den von Regelungsvorhaben bzw. rechtlichen Regelungen unmittelbar und mittelbar betroffenen gesellschaftlichen Bereichen – erreichte Niveau der faktischen Chancengleichheit möglichst nachhaltig erhöht und keinesfalls verschlechtert.

Der regelmäßige Normencheck dient dem Ausfindigmachen von geschlechterspezifischen Schieflagen und Machtgefällen in einem möglichst frühen Stadium. In diesem Zusammenhang spielt auch der Gesichtspunkt der Effizienz regelmäßig eine Rolle, geht es doch darum, konkreten Handlungen bzw. Entscheidungen in bestimmten Hinsichten (hier: Gleichstellung) möglichst kostengünstig einen möglichst hohen Wirkungsgrad (Effektivität) zu sichern: Gerade Gesetze sollen genau das bewirken, wozu sie geschaffen wurden, sie sollen überdies von den Betroffenen akzeptiert werden und dabei wenig kosten. Um diese Ziele weitgehend zu erreichen, tritt die Gesetzesfolgenabschätzung auf den Plan. Gesetzesfolgenabschätzungen »sollen … den politisch-administrativen Prozess der Gesetzgebung unterstützen und zur Rationalisierung beitragen« (Böhret/Konzendorf 2001, 1).

Die Vorteile der Gesetzesfolgenabschätzung sind sinngemäß auf die Gleichstellungsprüfung übertragbar: Ein Gender Mainstreaming Leitfaden verhilft dazu, Folgen und Nebeneffekte von geplanten Rechtsnormen, die mit gerechten Geschlechterverhältnissen nicht vereinbar sind, analytisch zu ermitteln, abzuwägen und adäquate Konsequenzen zu ziehen.

Eine Gesetzesfolgenabschätzung, hier in Form der Gleichstellungsprüfung trägt zu Rationalisierung und Effizienzsteigerung im Gesetzgebungsprozess bei, indem rechtliche Regelungen, die meist formell geschlechtsneutral sind, bereits im Zuge der Entstehungsphase einer systematischen Überprüfung unterzogen werden. Die umfassende Berücksichtigung gleichstellungsrelevanter Ziele vorab, in der Phase der Normsetzung, kann einer langwierigen nachträglichen Gesetzesprüfung durch den Verfassungsgerichtshof und in der Folge eventuell erforderlichen Normänderungen vorgreifen, sie kann Disharmonien in der Systematik von Normen verhindern und erneute politische Akkordierungen vermeiden. Indem die Gleichstellungsprüfung in routinemäßige Entscheidungsprozesse einbezogen und der Check seinerseits in Anpassung an die Routine prozeduralisiert wird (als vorausschauende, begleitende bzw. nachträgliche Gleichstellungsprüfung), erfolgt er selbst auch auf wirtschaftliche Art und Weise.

Der regelmäßige und grundsätzlich präventive Check von Normsetzungsvorhaben hinsichtlich ihrer Gleichstellungswirkungen dient dem Ausfindigmachen von geschlechterbezogenen Schieflagen und Machtgefällen, die von Rechtsnormen festgeschrieben, gefördert oder gar verursacht werden, auf einer viel breiteren Basis und in einem möglichst frühen Stadium. Die Prüfung von Normen anhand eines Gender Mainstreaming Leitfadens soll alle potentiellen gleichstellungsspezifischen Folgen von geplanten Rechtsnormen im Vorhinein transparent machen und dazu dienen, derartige unbeabsichtigte Folgen zu vermeiden.

Exkurs: Gender Mainstreaming und Frauenpolitik

»Frauenpolitik zielt direkt auf den Abbau von Benachteiligungen von Frauen ab und reagiert auf bestehende Ungleichbehandlung im politischen, wirtschaftlichen, gesellschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben. Gender Mainstreaming bezieht sich auf Rahmenbedingungen und Strukturen und analysiert den Ist-Zustand anhand von Daten mit dem Ziel, den Aspekt der Chancengleichheit von Frauen und Männern in alle Politikbereiche und politischen Maßnahmen auf allen Ebenen einzubringen.« www.imag-gendermainstreaming.at

Sowohl GM als auch Frauenpolitik zielen auf eine »geschlechterdemokratische« Gesellschaft ab und bilden notwendige Bestandteile einer umfassenden Gleichstellungspolitik. Frauenpolitik und GM funktionieren jedoch mit unterschiedlichen Mitteln und haben unterschiedliche Angriffspunkte:

Antidiskriminierung zielt darauf ab, Individuen vor einer benachteiligenden Behandlung zu schützen: Werden etwa Frauen und Männer bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit unterschiedlich entlohnt, so ist diese Vorgehensweise als diskriminierend anzusehen. Bei Diskriminierungen können Einzelpersonen mit Hilfe der Antidiskriminierungsregelungen ihr Recht auf Gleichbehandlung durchsetzen, wenn bestimmte Tatbestände erfüllt sind.

Frauenspezifische Maßnahmen konzentrieren sich typischerweise auf die Bekämpfung systematischer Benachteiligung von Frauen. Frauenförderungsmaßnahmen wirken nachträglich auf bestimmte Geschlechtersegregationen ein. Es hat sich z.B. gezeigt, dass sich Frauenförderungsmaßnahmen insbesondere für Interventionen am Arbeitsmarkt eignen. Frauenförderung dient in erster Linie der Verbesserung der Situation von Frauen, wobei die Wurzeln des Gender Bias[4] oft unangetastet bleiben. Dies lässt erkennen, dass Frauenförderung allein nicht ausreicht, das Ziel der Geschlechtergleichstellung zu erreichen.

Gender Mainstreaming hält politische Akteurinnen und Akteure dazu an, schon von Anfang an bei all ihren Entscheidungen die Genderperspektive einzunehmen. Auf diese Weise sollen die Auswirkungen der Gleichstellungsarbeit von den obersten Hierarchieebenen angefangen bis zur Basis, d. h. Top Down, durch alle Bereiche von Institutionen sickern und nachhaltig faktische Veränderungen im Geschlechtergefüge bewirken.

Gender Mainstreaming soll gesellschaftliche Strukturen und Prozesse insgesamt und derart beeinflussen, dass diese geschlechtergerecht/geschlechterdemokratisch werden. Gender Mainstreaming ist als Langfriststrategie angelegt, da davon auszugehen ist, dass der Weg zum Gleichstellungsziel ein langer ist, der ständiger Begleitung und regelmäßiger Evaluation bedarf.

FRAUENFÖRDERUNG + GENDER MAINSTREAMING + ANTIDISKRIMINIERUNG = GLEICHSTELLUNG

4 „Gender Bias" steht für die geschlechterbezogene Schieflage, das geschlechterspezifische Machtgefälle in der Gesellschaft.

Die Methode der Gleichstellungsprüfung

Die Gleichstellungsprüfung ist eine spezielle Form der Gesetzesfolgenabschätzung. Bei der Gleichstellungsprüfung steht der Genderaspekt im Mittelpunkt. Je nachdem, wann die Gleichstellungsprüfung im Normsetzungsprozess eingesetzt wird, wird zwischen vorausschauender, begleitender und nachträglicher Gleichstellungsprüfung unterschieden.[5]

Der Normsetzungsprozess durchläuft verschiedene Stadien und Institutionen. Demzufolge ist es eine zentrale strategische Frage, wo die Gleichstellungsprüfung ansetzen soll. Die Gleichstellungsprüfung kann bereits dort ansetzen, wo es noch darum geht, ob in einem bestimmten Bereich überhaupt Regelungsbedarf besteht, d.h. in einem Stadium weit vor dem fertigen Gesetzesentwurf. Die Gleichstellungsprüfung kann aber auch (erstmals) zum Zeitpunkt des Vorliegens eines fertigen Entwurfs zum Einsatz kommen. Und schließlich können in Kraft stehende Rechtsnormen im Nachhinein auf ihre Gleichstellungswirkung gecheckt werden.

Dabei darf nicht übersehen werden, dass auch Verwaltungsbehörden Kompetenz zum Erlass genereller Normen (Verordnungen) haben: Werden Verwaltungsbehörden als Verordnungsgeber tätig, gilt das eben zu Gesetzen Ausgeführte. Die Gleichstellungsprüfung kann 1. bei der Erwägung, ob überhaupt eine Verordnung erlassen werden soll, 2. auf den Verordnungsentwurf oder 3. auf bestehende Verordnungen angewendet werden.

Ob eine vorbereitende Gleichstellungsprüfung, eine begleitende Gleichstellungsprüfung oder eine nachträgliche Gleichstellungsprüfung durchgeführt wird, ist in erster Linie eine Frage der Zweckmäßigkeit. Der vorliegende Leitfaden ist für Regierungsvorlagen der Bundesregierung und für Verordnungsentwürfe der Bundesverwaltungsbehörden gedacht.[6]

5 In sinngemäßer Anlehnung an die Terminologie von Böhret/Konzendorf 2001, die zwischen prospektiver, begleitender und retrospektiver Gesetzesfolgenabschätzung unterscheiden, wird im vorliegenden Leitfaden zwischen vorausschauender, begleitender und nachträglicher Gleichstellungsprüfung unterschieden.

6 Der Leitfaden samt Checkliste eignet sich freilich auch für eine in institutioneller und zeitlicher (v/b/n) Hinsicht darüber hinausgehende Anwendung auf Normsetzungsverfahren.

Orte der Gesetzes- bzw. Verordnungsentstehung

Die Gesetzgebungsfunktion des Bundes wird vom Nationalrat gemeinsam mit dem Bundesrat ausgeübt (Art 24 B-VG). Artikel 41 B-VG iVm § 69 GeoNR (Nationalrats-Geschäftsordungsgesetz 1975, BGBl 410/1975 zuletzt geändert durch BGBl I 194/1999) sieht vier Formen der Gesetzesinitiative vor. Gesetzesvorschläge gelangen entweder als Vorlagen der Bundesregierung, von Mitgliedern des Nationalrats (mindestens 5 Abgeordnete oder Ausschuss: §§ 26f GeoNR), des Bundesrats oder eines Drittels der Mitglieder des Bundesrats (Art 41 B-VG), oder im Zuge eines Volksbegehrens an den Nationalrat. Verbände sind auf der Grundlage des Art 11 StGG (»Petitionsrecht«) berechtigt, Vorschläge an den Nationalrat zu richten.

Die quantitativ und daher praktisch bedeutsamste Art von Gesetzesinitiativen stellen »Regierungsvorlagen« dar. »75–90% der Gesetzesbeschlüsse des NR (Nationalrats) beruhen auf RV (Regierungsvorlagen); rund die Hälfte dieser RV werden vom Parlament unverändert beschlossen, ein Drittel in einzelnen Punkten und ein Achtel entscheidend verändert« (Öhlinger 2005, 193). Die Überprüfung von RV auf ihre Gleichstellungswirkung deckt somit den Großteil der Gesetze ab.

Sinnvoll ist es, RV im Regelfall in den legistischen Abteilungen der Bundesministerien bzw. des Bundeskanzleramts bereits vor einer allfälligen Aussendung zur Begutachtung und somit vor der Vorlage im Ministerrat der Gleichstellungsprüfung zu unterziehen. Kommen Gesetze durch Vorlagen der Bundesregierung zustande, sollten daher die Gesetzesentwürfe vor allem in den einzelnen legistischen Abteilungen von den zuständigen Legistinnen und Legisten einer Gleichstellungsprüfung unterzogen werden.

Eine Gleichstellungsprüfung könnte auch dort durchgeführt werden, wo Verwaltungsbehörden Verordnungen erlassen. Konsequent wäre es, zumindest all jene Verordnungen der Bundesbehörden zu prüfen, die im Bundesgesetzblatt II veröffentlicht werden.

Varianten der Gleichstellungsprüfung

Vorweggenommen sei, dass im Zentrum dieses Leitfadens die begleitende Gleichstellungsprüfung steht. Der Vollständigkeit halber werden jedoch alle drei Varianten der Gleichstellungsprüfung angesprochen (für eingehende Informationen siehe Böhret/Konzendorf 2001, sowie Edlinger 2004, Kettinger 2004.)

Es hat Vorteile, die Gleichstellungsprüfung bereits in einem frühen Stadium des Gesetzgebungsprozesses zum Einsatz kommen zu lassen. Legistinnen und Legisten können bereits in diesem Frühstadium den Genderaspekt mit bedenken.

Das bedeutet, dass bereits die Regelungsabsicht hinsichtlich ihrer »Für« und »Wider« aus diesem Blickwinkel geprüft wird. Wenn der Genderaspekt von vornherein miterwogen wird, empfiehlt es sich, die Ergebnisse der vorbereitenden Gleichstellungsprüfung festzuhalten. Die Aufzeichnung der Ergebnisse (Ergebnisbericht/vorbereitende Gleichstellungsprüfung) wird die begleitende Gleichstellungsprüfung (des Gesetzesentwurfs) sicher erleichtern.

Wird die Gleichstellungsprüfung am »fertig« vorliegenden Gesetzesentwurf durchgeführt (begleitende Gleichstellungsprüfung) geht es darum, den Entwurf im Lichte des Gleichstellungsziels zu optimieren: Unter Zuhilfenahme der Checkliste und des Fragenkatalogs können Legistinnen und Legisten ergänzende und/oder alternative Maßnahmen vorschlagen, die auch Effizienzgesichtspunkte berücksichtigen.

Die Gleichstellungsprüfung kann auch nachträglich, am geltenden Gesetz, angewendet werden. Dann dient sie dazu, unerwünschte geschlechterbezogene Gleichstellungsfolgen aufzuspüren, die mit der Regelanwendung verbunden sind. Das Ergebnis dieser nachträglichen Gleichstellungsprüfung kann dazu führen, Novellierungsvorschläge zu formulieren und der Umsetzung zuzuführen. Die nachträgliche Gleichstellungsprüfung kann auch gut mit einer begleitenden Gleichstellungsprüfung kombiniert werden: Wenn Gesetzesentwürfe nur Teile eines Gesetzes betreffen, kann die gleichzeitige Überarbeitung der nicht von der Novellierung betroffenen Gesetzesabschnitte durchaus sinnvoll sein.

Prüfkriterien der Gleichstellungsprüfung

Die Aussagekraft einer Gleichstellungsprüfung steht und fällt mit den Indikatoren, anhand derer gleichstellungsspezifische Gesetzesfolgen ermittelt werden. Hier bietet es sich an, das Konzept der »4R-Methode«[7] fruchtbar zu machen. Die vier R stehen für:

Repräsentation, Fragebeispiel: Wie sehen die Frauen- und Männeranteile im konkreten Regelungsbereich aus?

Ressourcen, Fragebeispiel: Unterscheiden sich die Gestaltungsmöglichkeiten je nach Geschlecht hinsichtlich Geld, Zeit, Raum, Ausbildung, etc.?

Realitäten, Fragebeispiel: Wie steht es mit Wertschätzung, Arbeitsteilung, Privatleben?

Rechte, Fragebeispiel: Haben Frauen und Männer im betreffenden Bereich gleichwertige Möglichkeiten, Rechte in Anspruch zu nehmen?

Unter Zugrundelegung dieses Konzeptes wurden Fragen entwickelt, deren Beantwortung die essentiellen Ergebnisse in der Gleichstellungsprüfung liefern wird (siehe Anhang 2).

7 Die ursprüngliche Form der „R-Methode" war die 3R-Form (die auf Zita Küng zurückgeht). Sie wurde kontinuierlich weiter entwickelt und findet nun z.B. auch als 4R, 5R, 5R+1E-Methode Einsatz. Die 4R-Methode ist die wahrscheinlich gebräuchlichste Variante. Parameter nach 4R: Realitäten, Repräsentation, Ressourcen, Rechte.

Weitere Tipps und Infos zur Gleichstellungsprüfung

1 Um eine umfassende Durchführung der Gleichstellungsprüfung gewährleisten zu können, sollten idealerweise sämtliche Normentwürfe einer Gleichstellungsprüfung unterzogen werden. Überflüssig ist eine ausführliche Gleichstellungsprüfung allerdings dort, wo bewusst rechtliche Maßnahmen zur Veränderung der Geschlechterverhältnisse gesetzt werden (Geschlechtergleichbehandlungsgesetze, Frauenförderungspläne udgl.).

2 Manchmal kann es sinnvoll sein, dem Ergebnisbericht Beilagen anzuschließen, die bedeutsam und Grundlage des abschließenden Resultats der Gleichstellungsprüfung sind.

3 Die Checkliste zur Gleichstellungsprüfung von Gesetzen und Verordnungen eignet sich sowohl bei Regierungsvorlagen und Initiativanträgen als auch bei Verordnungsentwürfen. Unterschiede in der Vorgehensweise ergeben sich vor allem aus der organisatorischen Verankerung der Gleichstellungsprüfung.

4 In der Praxis kann es nach Umsetzung der Pilotphase hilfreich sein, eigene materienspezifische Fragenlisten zu gebrauchen, die sich im jeweiligen legistischen Fachbereich (während der Pilotphase) bewährt haben.

5 Gender Mainstreaming umfasst auch den Auftrag, Gesetzesentwürfe in ihrer sprachlichen Dimension zu gendern. Achten Sie darauf, Gesetzesentwürfe geschlechtergerecht zu formulieren. Als Anleitung zum geschlechtergerechten Formulieren können bereits entwickelte Sprachleitfäden dienen.

Glossar

Chancengleichheit, faktische Alle Personen sollen unabhängig vom Geschlecht die gleiche Freiheit und die gleiche Möglichkeit haben, jenes Lebenskonzept zu wählen, das in ihren Augen einem gelungenen Leben entspricht (Stichworte: substanzielle Chancengleichheit, Autonomie, Vielfalt).

Formale Chancengleichheit ist dagegen bereits erreicht, wenn für alle Gesellschaftsmitglieder gleiche (rechtliche) Zugangsbedingungen gegeben sind; hierbei spielt es keine Rolle, ob ein bestimmter Erfolg eintritt.

Gender Gewöhnlich ist damit das »soziale Geschlecht« im Gegensatz zum biologischen Geschlecht (»Sex«) gemeint. Die Unterscheidung zwischen Sex und Gender ist eine verhältnismäßig junge und soll festhalten, dass Geschlechterrollen nicht direkt aus der biologischen oder »chromosomalen« Konstitution abgeleitet werden können.

Gender Bias Dieser Begriff steht für die geschlechterbezogene Schieflage, das geschlechterbezogene Machtgefälle in der Gesellschaft.

Gender Mainstreaming (GM) heißt die Strategie, die auf die Herstellung von faktischer Chancengleichheit abzielt, indem in sämtliche politische Entscheidungsprozesse auf allen Ebenen und in allen Bereichen die Genderperspektive einbezogen wird.

GM in der Legistik bedeutet, dass alle in der Legistik entscheidungsbefugten Akteurinnen und Akteure bei allen Regelungsmaßnahmen auf allen Ebenen und in allen Phasen eine geschlechterbezogene Sichtweise einnehmen, um die Gleichstellung der Geschlechter zu fördern. (Rechtssetzung trägt auf diese Weise zur faktischen Gleichstellung von Frauen und Männern bei.)

Gleichstellungsprüfung (Legistik) Die Gleichstellungsprüfung in der Legistik ist eine Gesetzesfolgenabschätzung hinsichtlich der (hier: Geschlechter-)Gleichstellungsfolgen einer geplanten rechtlichen Regelung. Zentrale Frage: Wird durch die geplante Regelung das Niveau der faktischen Chancengleichheit möglichst nachhaltig erhöht, keinesfalls jedoch verschlechtert?

Weiterführende Literatur

- **Bergmann, Nadja/Pimminger, Irene** (2004): PraxisHandbuch Gender Mainstreaming. Konzept Umsetzung Erfahrung, Wien.
- **Böhret, Carl/Konzendorf, Götz** (2001): Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA). Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften, Baden-Baden.
- **Böhret, Carl/Konzendorf, Götz /Intveen, Jürgen** (2000): Moderner Staat – Moderne Verwaltung. Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung, Bundesministerium des Innern, Stabstelle Moderner Staat – Moderne Verwaltung zusammen mit Innenministerium Baden-Württemberg (Hg), Berlin/Stuttgart.
- **Dahl, Tove Stang** (1992): Frauen-Recht: Eine Einführung in feministisches Recht, Bielefeld.
- **Edinger, Florian** (2004): »Folgenabschätzung und Evaluation von Gesetzen. Zwischenbilanz aus parlamentarischer Sicht«, in: Zeitschrift für Gesetzgebung (ZG), Halbjahresschrift für staatliche und kommunale Rechtssetzung, 19. Jahrgang, 149–165.
- **Handleiding** (2001): Handleiding Emancipatie-effectrapportage, Directie Coördinatie Emancipatiebeleid (DCE), Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag.
- **Helige, Barbara** (2005): »Noch immer zu selbstkritisch«, Interview Horak, Gabi, in: an.schläge – Das feministische Magazin, Nr. 03/05, märz 2005/19. Jahrgang, Wien, 32f.
- **Holzleithner, Elisabeth** (2000): Recht Macht Geschlecht. Legal Gender Studies. Eine Einführung, Wien.
- **Kettinger, Daniel** (2004): »Ansätze zur Gesetzesfolgenabschätzung. Betrachtungen an Hand des Gesetzes über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG) im Kanton Bern (Schweiz)«, in: Zeitschrift für Gesetzgebung (ZG), Halbjahresschrift für staatliche und kommunale Rechtssetzung, 19. Jahrgang, 166–178.
- **Öhlinger, Theo** (2005): Verfassungsrecht[6], Wien.
- **Schäfer, Hans-Bernd/Ott, Claus** (2000): Lehrbuch der ökonomischen Analyse des Zivilrechts[3], Berlin.
- **Sturn, Richard/Held, Martin/Kubon-Gilke, Gisela** (2002): »Unproblematische Effizienz und problematische Gerechtigkeit? Dimensionen eines Trade-offs besonderer Art«, in: Held, Martin/Kubon-Gilke, Gisela /Sturn, Richard (Hg), Gerechtigkeit als Voraussetzung für effizientes Wirtschaften. Normative und institutionelle Grundfragen der Ökonomik, Jahrbuch 1, Marburg/Lahn, 11–49.
- **Ulrich, Silvia** (2003): »Innerstaatliche Dimensionen«, in: Neuhold, Brita/Pirstner, Renate/Ulrich, Silvia (Hg), Menschenrechte – Frauenrechte. Internationale, europarechtliche und innerstaatliche Dimensionen, Innsbruck, 225–283.

Checkliste zur Gleichstellungsprüfung von Gesetzen und Verordnungen

Schritt 1: Prüfung der Betroffenheit
(Grundsatz: Möglichkeit der Betroffenheit reicht!)

1. Was ist Thema des Regelungsvorhabens, d.h. worauf bezieht es sich?

2. Was ist das Ziel/sind die Ziele des Regelungsvorhabens?

3. Zielt das Regelungsvorhaben ausdrücklich auf die Veränderung der Geschlechterverhältnisse ab?

JA ↓

Ende der Prüfung.
Weiter zu Punkt 4.

NEIN ↓

1. Ist **denkbar**, dass das Regelungsvorhaben Frauen und Männer **unmittelbar oder mittelbar** betrifft?

2. Ist **denkbar**, dass das Regelungsvorhaben Frauen und Männer unmittelbar oder mittelbar **unterschiedlich** betrifft?

JA ↓

Weiter zu Schritt 2.

NEIN ↓

Ende der Prüfung.
Weiter zu Punkt 4.

4. Dokumentation des (negativen) Ergebnisses in den Materialien.

Schritt 2: Ergebnisbericht

1. Liegen dem Regelungsvorhaben Expertisen, Forschungsergebnisse oder sonstige Daten zugrunde?

JA ↓

Sind diese Expertisen, Forschungsergebnisse oder sonstigen Daten **geschlechterdifferenziert** erhoben worden?

JA ↓

Angabe der Daten.

NEIN ↓

Angabe der Daten plus Angabe, welche geschlechterdifferenziert erhobenen Daten erforderlich gewesen wären.

NEIN ↓

Welche (geschlechterdifferenziert erhobenen) Daten wären **erforderlich** gewesen?

2. Fördert oder verringert die Regelung voraussichtlich die Gleichstellung der Geschlechter? (Beantworten Sie diese Frage bitte unter Zugrundlegung des beiliegenden Fragenkataloges.)

3. Dokumentation des Ergebnisses in den Materialien.

Das Formular zum Downloaden und Ausfüllen am Computer finden Sie unter http://www.imag-gendermainstreaming.at

Fragenkatalog zu Schritt 2/Pkt 2 (nicht abschließend)

1. Fragen zur Repräsentation

- **Betrifft** die Regelung **zahlenmäßig** mehr Frauen oder mehr Männer?
- Wie beeinflusst die Regelung die Möglichkeiten von Frauen und Männern, sich an **Entscheidungsprozessen** zu **beteiligen**? Wie berücksichtigt die Regelung die unterschiedliche Teilhabe von Frauen und Männern an **Entscheidungsprozessen**?
- Wie wirkt sich die Regelung auf die Vertretung von Frauen und Männern in **Gremien, Beiräten, etc.** aus?
- Wie beeinflusst die Regelung die Möglichkeit für Frauen, in **Führungs-** und **Entscheidungspositionen** aufzusteigen?

2. Fragen zu den zur Verfügung stehenden Ressourcen

- Beeinflusst die Regelung den **Zugang zu Ressourcen** für Frauen und Männer unterschiedlich?
- Wie berücksichtigt die Regelung die **Unterschiede** von Frauen und Männern beim Einkommen/bei den Fürsorgepflichten/bei der Studienwahl/beim Versicherungsverhalten/beim Vorsorgeverhalten, etc.?
- Hat die Regelung für Frauen oder für Männer gravierendere **finanzielle Vorteile/ Nachteile**?
- Ermöglicht die Regelung Frauen und Männern gleichen **Zugang zu Geld und sozialer Sicherung**?
- Beeinflusst die Regelung die **Berufswahl** und die **Berufsausübung** von Frauen und Männern?
- Berücksichtigt die Regelung die unterschiedlichen Lebensrealitäten (Verteilung der Fürsorgepflichten) von Frauen und Männern in der **Freizeit**? Erleichtert die Maßnahme die Verfügbarkeit von Freizeit für Frauen und Männer gleichermaßen?
- Wie wirkt sich die Regelung auf die **Verteilung der Privat- und/oder Arbeitszeit**, auf das **Zeitmanagement** von Frauen und Männern aus?
- Erleichtert die Regelung Frauen und Männern die Gestaltung der **Arbeitszeit**?
- Was bewirkt die Regelung hinsichtlich des **Zugangs** von Frauen und Männern zur Nutzung von (infrastrukturellen) Einrichtungen, z. B. in **räumlicher, zeitlicher, finanzieller Hinsicht**?
- Wie wirkt sich die Regelung für Frauen und Männer auf den Zugang zu bzw. auf die Verfügbarkeit von **Informationen** aus?
- Wie wirkt sich das Regelungsvorhaben auf die Errichtung und/oder die Verfügbarkeit von **Kinderbetreuungseinrichtungen** bzw. **-plätzen** aus?
- Ermöglicht die Regelung Frauen und Männern **Zugang zu Darlehen** (z. B. zur Unternehmensgründung, zur Existenzgründung, etc.) gleichermaßen?

3. Fragen zu den Rechten

- Schützt die Regelung Frauen und Männer gleichermaßen vor **Umweltbelastungen/ Krankheiten/speziellen Gefahren/sonstigen Härten**? Werden relevante biologische Unterschiede angemessen berücksichtigt?
- Welche **Arbeitszeitmodelle** erlaubt die Regelung? Wie betreffen sie Frauen und Männer? Sind Frauen oder Männer stärker betroffen?
- Wie wirkt sich die Regelung auf den **Zugang** von Frauen und Männern zu sozialen bzw. **Hilfseinrichtungen** aus?
- Berücksichtigt die Pensionsversicherung die unterschiedlichen **Lebens- bzw. Erwerbs-biographien**?
- Wie wirkt die Regelung auf das **Migrationsverhalten** von Frauen und Männern? Erleichtert oder erschwert die Maßnahme Frauen und Männern die Migration? Betrifft die Erleichterung oder Erschwernis der Migration Frauen und Männer unterschiedlich?

4. Fragen zu Arbeitsteilung, Wertschätzung, Privatleben (= Realitäten)

- Beeinflusst die Regelung die **Wertschätzung** von Frauen und Männern unterschiedlich?
- Verändert die Regelung das **traditionelle, »klassische« Bild** von Frauen- und Männer-rollen?
- Schreibt die Maßnahme **Rollenstereotypien** von Frauen/Männern fest? Wodurch?
- Schreibt die Regelung **rollenstereotypes** Arbeits-, Freizeitverhalten, Privatleben fest?
- Spricht die Regelung Frauen und/oder Männer entsprechend ihren **unterschiedlichen Bedürfnissen** an, ohne stereotypes Rollenverhalten festzuschreiben?
- Berücksichtigt die Regelung die unterschiedlichen **sozialen Wirklichkeiten**, den unterschiedlichen **Lebensalltag** von Frauen und Männern?
- Beeinflusst die Regelung **Lebensplanungsentscheidungen** von Frauen und Männern gleichermaßen/unterschiedlich?
- Beeinflusst die Regelung die Organisation des Privatlebens, z. B. hinsichtlich der **Intimsphäre**, der **Lebensform**, der **Beziehung zu Kindern**?
- Wird der Beruf von mehr Frauen oder mehr Männern ausgeübt und wirkt sich die Entlohnung/die Prämie/die Regelungsterminologie auf das **Ansehen des Berufs** aus?
- Wie wirkt die Maßnahme auf das **Mobilitätsverhalten** von Frauen und Männern? Erleichtert oder erschwert die Maßnahme Frauen und Männern die Mobilität? Betrifft die Erleichterung oder Erschwernis der Mobilität Frauen und Männer unterschiedlich?

BESTELLSERVICE
des Bundeskanzleramtes
1014 Wien, Ballhausplatz 2
Telefon: 01/53115-2613
Fax: 01/53115-2880
E-Mail: broschuerenversand@bka.gv.at
Web: www.bundeskanzleramt.at