

Heike Schmalhofer

Das Bundesgleichstellungsgesetz oder der Versuch Art. 3 Abs. 2 des Grundgesetzes umzusetzen – eine unendliche Geschichte

Zur Entwicklung des BGleiG: Das letzte Wort ist noch nicht gesprochen

65 Jahre nach Festschreibung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern im Grundgesetz (Artikel 3 Abs. 2 Satz 1 GG) und über 20 Jahre nach Formulierung des ausdrücklichen grundgesetzlichen Auftrages, die Gleichberechtigung auch tatsächlich durchzusetzen (Satz 2), ist es nicht gelungen, Verhältnisse zu schaffen, in denen Frauen und Männer in gleicher Weise an allen gesellschaftlichen Lebensbereichen teilhaben. Die tatsächliche Durchsetzung der sozialen und politischen Gleichberechtigung steht noch immer aus. Dies gilt auch für den Bereich des öffentlichen Dienstes des Bundes.¹ Das Ziel einer wirklichen Chancengleichheit und der Abbau von jeglichen Diskriminierungen wegen des Geschlechts wurden in der Bundesverwaltung bei weitem noch nicht erreicht.

Im Dezember 2014 lag der Anteil an Frauen in Führungspositionen der obersten Bundesbehörden zusammengefasst bei 30,85 Prozent.² Die vorhandenen gesetzlichen Regelungen, die die Gleichberechtigung von Frauen und Männern durchsetzen und die Förderung von Frauen im Bundesdienst seit mehr als zwei Jahrzehnten zum Ziel haben, scheinen nicht sehr effektiv gewesen zu sein – was aber wirklich nicht überrascht, betrachtet man die Reaktionen des Gesetzgebers auf die Realität allein der letzten 15 Jahre:

Bereits im Dezember 2000 wurde im Vierten Frauenförderbericht der Bundesregierung³ darauf hingewiesen, dass das Frauenfördergesetz (FFG) von 1994 bis dahin keine signifikante Steigerung der Frauenanteile in den Bereichen mit Unterrepräsentanz bewirkt hatte und dass im bewerteten Berichtszeitraum 1995 bis 1998 die Gleichstellung im öffentlichen Dienst noch keineswegs erreicht war. Der Frauenanteil an Leitungsfunktionen im gesamten Bundesdienst betrug im Jahr 1999 gerade mal 19 Prozent.

Das Bundesgleichstellungsgesetz von 2001

Im Dezember 2001 hatte die Bundesregierung konsequenterweise das Frauenfördergesetz aus dem Jahr 1994 modernisiert und durch das Gesetz zur Gleichstellung von Frauen und Männern in der Bundesverwaltung und in den Gerichten des Bundes (Bundesgleichstellungsgesetz – BGleiG⁴) fortgeschrieben. Die Begründung dafür wurde im Gesetzentwurf gleich mitgeliefert: Das Frauenfördergesetz sei zu unverbindlich ausgestaltet. Eine Beibehaltung des damaligen Rechtszustandes würde die notwendigen Verbesserungen zur Gleichstellung von Frauen und Männern im Bereich der Bundesverwaltung gemäß dem Verfassungsauftrag nicht herbeiführen.⁵

Als Nachfolgegesetz zum Frauenfördergesetz sollte nun also ein Bundesgleichstellungsgesetz die damaligen unzureichenden und zu unverbindlichen Regelungen für den öffentlichen Dienst des Bundes konkreter und verbindlicher gestalten. Die Begriffe „Frauenförderung“, „Frauenförderplan“ und „Frauenbeauftragte“ wurden durch die Begriffe „Gleichstellung“, „Gleichstellungsplan“ und „Gleichstellungsbeauftragte“ ersetzt, laut Begründung, um die unzutreffende Vorstellung zu vermeiden, Frauen würden aufgrund mangelnder Qualifikation oder sonstiger Defizite gefördert. Und: das Bundesgleichstellungsgesetz von 2001 sah bei gleicher Eignung, Leistung und Befähigung verpflichtend eine bevorzugte Berücksichtigung von Frauen vor (sog. einzelfallbezogene Quote), so dass Frauen bei Ausbildung, Einstellung, Anstellung und Beförderung im Falle ihrer Unterrepräsentanz in dem jeweiligen Bereich den männlichen Bewerbern vorzuziehen waren – natürlich unter Würdigung des jeweiligen Einzelfalls. Die Aufgaben und Rechte der Gleichstellungsbeauftragten wurden konkretisiert und leicht gestärkt; das betraf die Entlastung von ihren dienstlichen Aufgaben aufgrund der neuen Aufgabenbeschreibung und insbesondere die ausdrückliche Eröffnung des Rechtswegs für die Gleichstellungsbeauftragte im Falle einer Verletzung ihrer Rechte. Die Vorgaben für die Gleichstellungspläne wurden konkreter und

¹ Die Einleitung ist dem Entwurf des Gleichstellungsdurchsetzungsgesetzes der Bundesregierung von 2001 entnommen, Deutscher Bundestag, Drucksache 14/5679, 28.03.2001 – allerdings war damals der Gleichberechtigungsgrundsatz erst 50 Jahre festgeschrieben und der Auftrag zur Durchsetzung der tatsächlichen Gleichberechtigung erst sechs Jahre alt.

² Deutscher Bundestag, Drucksache 18/7139, 21.12.2015: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage – Drucksache 18/6924 – Umsetzung des neuen Bundesgleichstellungsgesetzes in den obersten Bundesbehörden, Zusammenfassende Darstellung, S. 9.

³ Vierter Frauenförderbericht der Bundesregierung vom 15.12.2000, Bundestagsdrucksache 14/5003 (Berichtszeitraum 1995 bis 1998), S. 5.

⁴ Das Bundesgleichstellungsgesetz ist – als Artikel 1 – Kernstück des Gesetzes zur Durchsetzung der Gleichstellung von Frauen und Männern vom 30. November 2001 (Gleichstellungsdurchsetzungsgesetz – DGleiG, BGBl. I S. 3234).

⁵ Deutscher Bundestag, Drucksache 14/5679, 28.03.2001, Gesetzentwurf der Bundesregierung (Gleichstellungsdurchsetzungsgesetz – DGleiG), S. 1f.

verbindlicher ausgestaltet, die Förderung der Gleichstellung als ausdrückliche Aufgabe für alle Beschäftigten definiert und die Gleichstellung sollte in den Rechts- und Verwaltungsvorschriften des Bundes sowie im dienstlichen Schriftverkehr auch sprachlich zum Ausdruck kommen. Der Geltungsbereich des Gesetzes wurde insoweit ausgeweitet, dass auch institutionelle Leistungsempfänger_innen des Bundes und Einrichtungen, die mit Bundesmitteln im Wege der Zuweisung institutionell gefördert werden, durch vertragliche Vereinbarungen die Anwendung der Grundzüge des BGleG sicherstellen sollten. Bei Privatisierungen des Bundes sollte zumindest vertraglich auf die entsprechende Anwendung des Gesetzes hingewirkt werden.

Das Bundesgleichstellungsgesetz war 2001 mit diesen Änderungen angetreten, nicht nur die formal-juristische Gleichberechtigung von Frauen und Männern zu erreichen, sondern die Gleichberechtigung der Frauen im Bereich des Bundes auch tatsächlich durchzusetzen.

Im Ersten Erfahrungsbericht⁶ zum Bundesgleichstellungsgesetz im Jahre 2006 (Berichtszeitraum 2001–2004) konnten dem Gesetz noch keine nennenswerten Erfolge testiert werden. Der Frauenanteil in leitenden Funktionen im gesamten Bundesdienst lag 2004 bei 24 Prozent. Durchgreifende Veränderungen erwartete man erst für die nächsten Jahre. Die Entwicklung der Anwendungspraxis des BGleG sollte noch beobachtet und im nächsten Erfahrungsbericht dokumentiert werden. Die Beseitigung von Umsetzungsdefiziten bekam Priorität und „...aufgrund der erst relativ kurzen Geltungsdauer von vier Jahren ...“ sah man noch keine Notwendigkeit für eine Gesetzesänderung.⁷

Vier Jahre später lässt der Zweite Erfahrungsbericht⁸ (2010) keinen Zweifel daran, dass die echte Teilhabegerechtigkeit von Frauen, wie sie das Bundesgleichstellungsgesetz bezweckte, nicht erreicht worden ist. Im Berichtszeitraum (2004–2009) stieg zwar der Frauenanteil an den Gesamtbeschäftigten – 2009 erstmals auf knapp 51 Prozent Frauen –, trotz dieser Steigerung blieben jedoch die Frauenanteile, insbesondere in den Führungspositionen, gering. Frauen sind „...in Führungspositionen in der Bun-

desverwaltung nach wie vor unterrepräsentiert: Nur 30 Prozent der Leitungsfunktionen im Bundesdienst sind (2009) mit Frauen besetzt – immerhin bereits sechs Prozentpunkte mehr als noch 2004 ...“.⁹

Damit war das Ziel offensichtlich verfehlt worden. Im Erfahrungsbericht wurde noch einmal auf die besondere Rolle des Staates bei der Mitgestaltung gesellschaftlicher Verhältnisse hingewiesen, die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern zu fördern und auf die Beseitigung bestehender Nachteile hinzuwirken. Ein klarer Auftrag an die Bundesverwaltung, der gerade in den eigenen institutionellen Strukturen zu erfüllen ist.¹⁰

Alles wieder von vorne: offensichtlicher Handlungsbedarf und diverse Handlungsansätze

Ein Schritt zurück

Im Jahr 2011 haben die Ideen der damaligen Frauenministerin Kristina Schröder (November 2009 – Dezember 2013) zu einem neuen Bundesgleichstellungsgesetz¹¹ heftige Debatten ausgelöst. Auf allen Ebenen rührten sich Widerstände gegen geplante Regelungen, die zum Teil eine deutliche Verschlechterung zu den bestehenden Vorschriften darstellten.¹² Besonders kritisiert wurden Einschränkungen der Position und der Rechte der Gleichstellungsbeauftragten. Als völlig inakzeptabel wurden die Regelungen zur Wahl der Gleichstellungsbeauftragten und ihrer Vertretung bewertet, die nur noch im Doppelpack als eine Kandidatengemeinschaft möglich sein sollte. Und darüber hinaus für den Fall, dass die weiblichen Beschäftigten ihren männlichen Kollegen im Rahmen einer Vorabstimmung nicht nur das aktive, sondern auch das passive Wahlrecht einräumen würden, sah der Entwurf zwingend eine geschlechtergemischte Kandidatengemeinschaft vor, sobald ein Mann für das Amt der Gleichstellungsbeauftragten oder der Vertretung kandidieren würde.

Der Anteil von Frauen an Leitungspositionen im Bundesdienst lag auch im Jahr 2012 noch immer bei 30 Prozent, in den obersten Bundesbehörden sogar nur bei 27 Prozent.¹³ Der im Grundgesetz niederge-

⁹ Online: <http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/gleichstellung,did=98562.html>, Artikel vom 1.5.2015 (Zugriff 18.11.2015)

¹⁰ Zweiter Erfahrungsbericht der Bundesregierung zum Bundesgleichstellungsgesetz a.a.O., Fn. 8, S. 5

¹¹ Arbeitsentwurf zum Dritten GleBG vom 10.10.2011, (Art. 1 – Chancengleichheitsgesetz (CGleG) – sollte das Bundesgremienbesetzungsgesetz (BGremBG) und das geltende BGleG integrieren).

¹² Stiegler, Barbara / Schreyögg, Friedel / von Wrangell, Ute / Wiede, Christiane: Gesetzentwurf zum BGleG. Statt Gleichstellung nur Chancengleichheit? Ein parteilicher Kommentar zur Novelle des BGleG, GiP, Gleichstellung in der Praxis, 2/2012, S. 8–15.

¹³ Kienbaum Management Consultants GmbH 2013 im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, basierend auf der Gleichstellungsstatistik 2012, S. 13

⁶ Erster Erfahrungsbericht der Bundesregierung zum Bundesgleichstellungsgesetz vom 07.12.2006, Bundestagsdrucksache 16/ 3776 (Berichtszeitraum 1. Juli 2001 bis 30. Juni 2004)

⁷ Erster Erfahrungsbericht der Bundesregierung zum Bundesgleichstellungsgesetz, a.a.O. Fn. 6, S. 76.

⁸ Bundesministerium für Familie, Soziales, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (2011): Gleichstellung in der Bundesverwaltung – Erfahrungs- und Gremienbericht 2010, S. 23; vgl. Zweiter Erfahrungsbericht der Bundesregierung zum Bundesgleichstellungsgesetz vom 16.12.2010, Bundestagsdrucksache 17/4307, S. 20 (Berichtszeitraum: 1. Juli 2004 bis 30. Juni 2009).

legte Gleichberechtigungsgrundsatz von Frauen und Männern ist damit immer noch keine Realität.

Die Bundestagswahl im September 2013 bewahrte uns vor den Gesetzentwürfen von Kristina Schröder und der Koalitionsvertrag¹⁴ für die 18. Legislaturperiode gab Hoffnung. Er sah vor, dass nun eine gezielte Gleichstellungspolitik von der Koalition vorangetrieben werden soll, um den Anteil von Frauen in Führungspositionen und in Gremien zu erhöhen und die bestehende Entgeltungleichheit abzubauen. Denn: die Gleichstellung von Frauen und Männern ist politisches Ziel der Bundesregierung.

Ein neuer Versuch – Das Bundesgleichstellungsgesetz von 2015

Im Mai 2015 löste das Gesetz für die Gleichstellung von Frauen und Männern in der Bundesverwaltung und in den Unternehmen und Gerichten des Bundes (Bundesgleichstellungsgesetz – BGleG) das bisherige Gesetz vom 30. November 2001 zur Gleichstellung von Frauen und Männern in der Bundesverwaltung und in den Gerichten des Bundes (Bundesgleichstellungsgesetz – BGleG) ab.

Weder das von der Vorgängerregierung vorgeschlagene Konstrukt der Kandidatengemeinschaft noch ein aktives oder passives Wahlrecht für männliche Beschäftigte hat sich gehalten, aber auch die neuen Gesetzentwürfe der jetzigen Frauenministerin Manuela Schwesig wurden heftig attackiert und mussten mehrfach überarbeitet werden. Ihren Entwürfen wurde attestiert, dass die Verschlechterungen die wenigen Verbesserungen deutlich überwiegen. Es gab zahlreiche Stimmen, die dafür plädierten, lieber von der Novellierung für das Bundesgleichstellungsgesetz ganz Abstand zu nehmen, als die geplanten Regelungen zu verabschieden.¹⁵ Besonders wurde die geplante Männerförderung kritisiert.¹⁶ Die Bedeu-

tung der strukturellen Benachteiligung von Frauen werde einer rein zahlenmäßigen Unterrepräsentanz von Männern gleichgesetzt.

Nach mehreren Referentenentwürfen ist dann im März 2015 das aktuelle Bundesgleichstellungsgesetz verabschiedet worden. Die amtierende Frauenministerin hat nachgebessert. Leider hat sie aber die mit einer Novellierung verbundene Chance vertan, ein modernes innovatives Gesetz zu schaffen, mit dem der Wirkungslosigkeit vorangegangener Gesetze begegnet werden kann, denn das aktuelle Gesetz hält an den bisherigen Handlungsfeldern und Instrumenten fest. Und das, obwohl in der Begründung zu diesem Gesetzentwurf zu lesen ist, dass es Aufgabe des Gesetzgebers und der Politik ist, den verfassungsrechtlichen Schutz- und Förderauftrag unter sich wandelnden Bedingungen stets neu zu erfüllen und auf die Herausforderungen der jeweiligen Zeit auszurichten.¹⁷ Diesen Worten folgten aber keine Taten. Das soll an den zentralen Regelungsfeldern gezeigt werden.

Die Neuregelungen des BGleG von 2015

Geschlechtergerechte Aufgabenwahrnehmung der Bundesverwaltung

Das Gesetz richtet die Verpflichtung zur Umsetzung von Gleichberechtigung in erster Linie an die Bundesverwaltung in ihrer Rolle als Arbeitgeberin. Die Verpflichtung, auch mit Hilfe einer geschlechtergerechten Aufgabenwahrnehmung den Verfassungsauftrag umzusetzen, wurde nicht stärker in den Fokus genommen. Die Förderung der Gesetzesziele ist als ein durchgängiges Leitprinzip verankert, konkrete Regelungen aber, die Gleichberechtigung von Frauen und Männern aktiv im Rahmen der gesamten Aufgabenwahrnehmung voranzubringen, um eine gleichberechtigte Teilhabe an allen gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Angelegenheiten zu erreichen, haben bedauerlicherweise nicht den Weg in das Gesetz gefunden.

Der verfassungsrechtliche Schutz- und Förderauftrag ist nicht beschränkt auf eine gleichberechtigte Teilhabe innerhalb der eigenen Verwaltungseinheit. Sicherlich hat der geringe Frauenanteil an Führungspositionen in der Bundesverwaltung den Anlass zur Novellierung gegeben, aber es sind darüber hinaus in allen Bereichen staatlichen Handelns Benachteiligungen aufgrund des Geschlechts abzubauen und Chancengleichheit ist herzustellen.

Hier wäre Gelegenheit gewesen, dem aktuellen gleichstellungspolitischen Diskurs entsprechend, neben der Herstellung von Gleichberechtigung in der

¹⁴ Deutschlands Zukunft gestalten, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode, 14.12.2013, S. 72, in STREIT 4/2013, S. 183-188.

¹⁵ Deutscher Juristinnenbund (djb), Stellungnahme zu Artikel 2 des Referentenentwurfs, 07.10.2014; Gender Mainstreaming Experts International (GMEI) 17.10.2014, online: http://www.gmei.info/GMEI_BGleG_2014.pdf, (Zugriff 18.11.2015); Kristin Rose-Möhring, Gleichstellungsbeauftragte BMFSFJ und Vorsitzende Interministerieller Arbeitskreis der Gleichstellungsbeauftragten der obersten Bundesbehörden (IMA), Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst vom 11.02.2015, Deutscher Bundestag, Ausschussdrucksache 18(13) 43 – hier Schreiben an die frauenpolitischen Sprecher_innen vom 09.01.2015.

¹⁶ Die Einführung einer sog. Männerquote für den öffentlichen Dienst wird überwiegend abgelehnt und z.T. als verfassungswidrig eingeschätzt, u.a. von Martin Heidebach, Institut für Politik und Öffentliches Recht, Ludwig-Maximilians-Universität München, Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst, Deutscher Bundestag 2015, Ausschussdrucksache 18 (13) 43c, S. 1, 17; ebenso Torsten von Roetten, ebd. 18(13) 43h, S. 9

und Marion Eckertz-Höfer, djb, Februar 2015, ebd. 18(13) 43m, S. 2.

¹⁷ Deutscher Bundestag, Drucksache 18/3784, 20.01.2015, Gesetzentwurf der Bundesregierung, S.40.

eigenen Verwaltung auch die Aufgabenwahrnehmung für alle Behörden verbindlich und vorbildhaft in einem Gesetz zu verankern. So wäre es u.a. zielführend gewesen, die Regelung aus dem Gesetzentwurf, die die Zielerreichung als Kriterium der dienstlichen Beurteilung von Beschäftigten mit Vorgesetzten- und Leitungsfunktionen berücksichtigt, mit in das aktuelle Gesetz zu übernehmen.

Geschlechteransprache – Männerförderung

Das neue Bundesgleichstellungsgesetz ermöglicht es, auch Männer zu fördern und sie zu bevorzugen, wenn sie aufgrund ihres Geschlechts *strukturell benachteiligt* sind. Die noch im Gesetzentwurf vorgesehene Förderung und Bevorzugung von Männern überall dort, wo sie rein zahlenmäßig *unterrepräsentiert* sind, wurde so nicht mehr in das Gesetz übernommen. Der Gesetzgeber sieht in der Berücksichtigung „struktureller Benachteiligungen von Männern“ ein modernes Verständnis von Gleichstellungspolitik. Die Frage, ob dieser verfolgte „moderne“ Ansatz gegen nationales oder europäisches Recht verstößt, wird verneint. Artikel 3 Absatz 2 Satz 2 Grundgesetz gebiete es, das „benachteiligte“ Geschlecht zu fördern. Die Ansprache beider Geschlechter stehe somit in Einklang mit geltendem höherrangigem Recht.¹⁸ Auch gehe die Männerförderung nicht zu Lasten der Frauen, denn die Frauenförderung sowie der Abbau struktureller Benachteiligung von Frauen im Erwerbsleben bleibe das oberste Gesetzesziel. Das ergäbe sich aus dem Schutz- und Förderauftrag aus Artikel 3 Absatz 2 Satz 2 Grundgesetz. Denn nach wie vor seien Frauen in bestimmten Bereichen des Bundesdienstes strukturell benachteiligt.¹⁹

Im Gegensatz zu einigen Landesgleichstellungsgesetzen²⁰ trägt das aktuelle BGleG mit der Formulierung „... sind Männer strukturell benachteiligt ...“ immerhin der Tatsache Rechnung, dass nicht jede statistisch feststellbare Unterrepräsentanz von Männern automatisch ein Indikator für eine Benachteiligung ist.²¹ Die Abkehr von der vom Gesetzgeber intendierten reinen Frauenförderung, die sich gegen

patriarchale Strukturen und deren Auswirkungen wendet, hin zu einer Förderung beider Geschlechter ist jedoch bezeichnend für den aktuellen Zeitgeist, der sich unter anderem in der Männerrechtsbewegung massiv Gehör verschafft.

Quote

Mit der Aufstellung von Quotierungsregelungen sollen die Unterrepräsentanzen und Benachteiligungen einer jeweils zu bestimmenden Gruppe aufgehoben werden. Das aktuelle Bundesgleichstellungsgesetz hält an der ursprünglichen Quotenregelung fest. Nur wenn Bewerberinnen und Bewerber die gleiche Qualifikation (Eignung, Befähigung und fachliche Leistung) aufweisen, darf als weiteres, zusätzliches Auswahlkriterium das Geschlecht herangezogen und bei Unterrepräsentanz bevorzugt werden.

Diese Quotenregelung hat ihren Zweck in der Realität nicht erfüllt: Frauen in Führungspositionen des öffentlichen Dienstes sind immer noch – Jahrzehnte nach der Einführung der Quotenregelungen – deutlich unterrepräsentiert. Ein Grund für das Nichtgreifen der Entscheidungsquote liegt in der Ausdifferenzierung der Bewertungskriterien, die angewandt wird, soweit dies irgend möglich erscheint. Das Merkmal der gleichen Qualifikation gibt es so praktisch nicht, die Quotenregelung läuft durch diese immer mögliche Ausdifferenzierung ins Leere.²² Sie wird ausgehebelt.²³ Der ehemalige Präsident des Bundesverfassungsgerichts Papier schlägt daher eine gesetzliche Beschränkung der Ausdifferenzierung der Qualifikationsmerkmale vor: „... Frauen sind – selbstverständlich bei Erfüllung aller sonstigen gesetzlichen Voraussetzungen – bevorzugt zu befördern, soweit ein Bewerber nicht eine offensichtlich bessere Eignung, Befähigung oder fachliche Leistung vorzuweisen hat. ...“.²⁴ Erst dann wäre wieder hinreichend Raum für die Durchsetzung der Staatszielbestimmung des Art. 3 Abs. 2 Satz 2 Grundgesetz und die Quote könnte wieder greifen. Diese Empfehlung ist nicht in das aktuelle Gesetz eingeflossen, so dass die bestehende Quotenregelung in der Praxis auch weiterhin keinen nutzbringenden Beitrag zur gleichberechtigten Stellung von Frauen und Männern leisten wird.

18 BMFSFJ Fragen und Antworten, zu dem Gesetz für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst, Stand: Juli 2015, <http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/gleichstellung,did=217580.html> (Zugriff 18.11.2015).

19 BMFSFJ Fragen und Antworten, ebd.

20 Barbara Stiegler / Heike Schmalhofer / Almut von Woedtke, Mehr Geschlechtergerechtigkeit durch Landesgesetze, 10 Bausteine einer erfolgreichen Gleichstellungspolitik, Eine Handreichung, FES Berlin, 2015, Anhang 2, S.151, Geschlechteransprache in Landesgleichstellungsgesetzen im Überblick.

21 „...Regelungen, die eine strukturelle Diskriminierung von Männern voraussetzen, um deren Förderung zu initiieren, bleiben mangels Erfüllung der tatbestandlichen Voraussetzungen außer Anwendung. ...“, Torsten von Roettenken, Was bringt das neue BGleG, 09.04.2015, zur Frage: Wann sind Männer strukturell diskriminiert? S. 11.

22 Papier, Hans-Jürgen / Heidebach, Martin (2014), Rechtsgutachten zur Frage der Zulässigkeit von Zielquoten für Frauen in Führungspositionen im öffentlichen Dienst sowie zur Verankerung von Sanktionen bei Nichteinhaltung. Im Auftrag des Landes Nordrhein-Westfalen, vertreten durch das Ministerium für Inneres und Kommunales, http://www.mgepa.nrw.de/mediapool/pdf/presse/pressemitteilungen/Gutachten_Zielquoten.pdf, S. 40ff

23 Kristin Rose-Möhring, Schriftliche Stellungnahme 2015, a.a.O., Fn. 15. .

24 Papier, Hans-Jürgen; Heidebach, Martin (2014), a.a.O., Fn.22, S. 42.

Gleichstellungsplan

Gleichstellungspläne sind ein wirksames Instrument, um Unterrepräsentanz und Benachteiligungen von Frauen innerhalb der Verwaltung abzubauen und die Personalpolitik geschlechtergerechter zu gestalten – vorausgesetzt, sie werden verbindlich erstellt und konsequent umgesetzt. Um nennenswerte Erfolge verzeichnen zu können, müssen sich zudem die festzulegenden Zielquoten an den Werten orientieren, die durch eine fundierte Analyse und eine Fluktuationsabschätzung maximal erreichbar erscheinen. Das neue BGleG möchte erreichen, dass der Gleichstellungsplan stärker als bisher als Planungs-, Steuerungs- und Kontrollinstrument genutzt wird.²⁵

Allerdings werden im aktuellen Gesetz weder Vorgaben zur Berechnung von effizienten Zielquoten getroffen, noch sind Regelungen enthalten, mit denen eine Einhaltung des Gleichstellungsplanes auch tatsächlich erreicht werden kann. Denkbar wären hier Sanktionen entsprechend einiger landesgesetzlicher Regelungen gewesen, nach denen z.B. in Bereichen, in denen Frauen unterrepräsentiert sind, keine Einstellungen und Beförderungen vorgenommen werden dürfen, solange kein „Frauenförderplan“ aufgestellt ist.²⁶ Auch ein Einspruchs- und Klagerecht der Gleichstellungsbeauftragten, für den Fall, dass die im Gleichstellungsplan vorgesehenen Maßnahmen nicht oder nicht hinreichend umgesetzt werden, würde die Wirksamkeit des Gleichstellungsplans unterstützen und ihn – wie vorgesehen – stärker zu einem echten Steuerungs- und Kontrollinstrument machen.²⁷

Vereinbarkeit

Hinsichtlich der Regelungen zur Vereinbarkeit sollen hier zwei Aspekte aufgegriffen werden. Zum einen sind Regelungen zur Vereinbarkeit von Beruf und Familienarbeit eine selbstverständliche Voraussetzung gleichberechtigter Beteiligung von Frauen und Männern im Beruf. Dabei war die Erweiterung der Regelungen bei Kinderbetreuung auch auf die Pflege hilfebedürftiger Menschen unerlässlich. Das aktuelle Bundesgleichstellungsgesetz ist insoweit nicht bahnbrechend.

Zum anderen soll an dieser Stelle aber etwas Neues hervorgehoben werden: das BGleG sieht eine Mindestanforderung für einen Gleichstellungsplan vor, wonach ein Vergleich zu erstellen ist, zwischen dem beruflichen Aufstieg von Beschäftigten, die Maßnahmen zur Vereinbarkeit in Anspruch genommen haben

und denen, die sie nicht in Anspruch genommen haben. Diese Ergebnisse könnten sehr aufschlussreich sein. Wichtig ist jedoch, dass die so gewonnenen Erkenntnisse für einen neuen Gleichstellungsplan, für sonstige Maßnahmen und ggfs. für neue gesetzliche Regelungen tatsächlich berücksichtigt werden und Einfluss haben. Wir dürfen gespannt sein.

Gleichstellungstatistik und Gleichstellungsindex

Das Statistische Bundesamt erstellt alle zwei Jahre eine Gleichstellungstatistik aller Dienststellen und daneben jährlich einen Gleichstellungsindex für die obersten Bundesbehörden. Auch hier bleibt es abzuwarten, ob die festgelegten Indikatoren zielführend sind und die ausgewiesenen Werte in irgendeiner Form Berücksichtigung finden.

Gleichstellungsbeauftragte

Die „Frauenbeauftragte“ oder „Gleichstellungsbeauftragte“ stellt in Deutschland eine frauenpolitisch erkämpfte Institution dar, die in allen Landesgleichstellungsgesetzen, wenn auch mit sehr unterschiedlicher Verbindlichkeit und Ausstattung, verankert ist²⁸ – abhängig von den jeweiligen politischen Konstellationen. Bedingungen einer erfolgreichen Gleichstellungsarbeit sind eine für die Aufgabe entsprechend qualifizierte Frau, ein Status innerhalb der Verwaltung, der ihrer Aufgabe entspricht (Weisungsfreiheit, Antrags- und Initiativrecht, Akteneinsicht und Informationsrecht), ein eigenes Budget und ein Zeitkontingent, das dem Umfang der Aufgabe angemessen ist.²⁹ All das muss auf einer auftragsadäquaten Gesetzeslage basieren.³⁰ Das gilt auf Bundesebene ebenso wie auf Landesebene, für kommunale ebenso wie für behördliche Gleichstellungsbeauftragte.

Das aktuelle Bundesgleichstellungsgesetz sieht für die Aufgabe und Funktion der Gleichstellungsbeauftragten nach wie vor keine bewertete Planstelle vor, sondern bestellt gewählte Frauen³¹ zur Gleichstellungs-

²⁵ BMFSFJ, Fragen und Antworten a.a.O., Fn. 18.

²⁶ Barbara Stiegler / Heike Schmalhofer / Almut von Woedtke, a.a.O., Fn. 20, S. 79ff – (Beispiel für eine landesgesetzliche Regelung: Schleswig-Holstein, § 11 GStG vom 13.12.1994, zuletzt geändert 11. Dezember 2014)

²⁷ Kristin Rose-Möhring, Gleichstellungsbeauftragte BMFSFJ, Kritikpunkte am Entwurf der BGleG-Novelle (Artikel 2 des Gesetzentwurfs FiFP/Stand 27.5.2014), 23.06.2014 und Schriftliche Stellungnahme 2015, a.a.O., Fn. 15.

²⁸ Stiegler, Barbara / Wiechmann, Elke (2013): Gleichstellung braucht starke Standards, Mindestanforderungen an Landesgleichstellungsgesetze für eine moderne kommunale Gleichstellungspolitik, FES – Forum Politik und Gesellschaft, <http://library.fes.de/pdf-files/dialog/10197-20130821.pdf>, S. 15.

²⁹ Barbara Stiegler, Heike Schmalhofer, Almut von Woedtke, a.a.O., Fn. 20, S. 113.

³⁰ Zum Berufsprofil der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten und den Rahmenbedingungen: Friedel Schreyögg / Ute von Wrangell, Kommunale Gleichstellungsarbeit und ihre Akteurinnen – die Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten, Gender Heft 1/2014 S. 65-81.

³¹ Der Gesetzgeber hat eine Beteiligung der männlichen Beschäftigten an der Wahl der Gleichstellungsbeauftragten und ihrer Vertreterin nicht vorgesehen. Auch wenn im neuen Bundesgleichstellungsgesetz nunmehr beide Geschlechter angesprochen werden, haben sie gemäß dem aktuellen Bundesgleichstellungsgesetz weder das aktive noch das passive Wahlrecht. Gerechtfertigt wird dies mit den strukturellen Benachteiligungen, die ganz überwiegend Frauen betreffen, und damit, dass sie nach wie vor noch nicht in allen Bereichen, insbesondere bei Führungsposi-

beauftragten, die von ihren anderweitigen dienstlichen Tätigkeiten entlastet werden. Zugunsten einer Professionalisierung der Fachaufgabe „Gleichstellung“ sollte von diesem Modell abgewichen werden und die Gleichstellungsbeauftragte unbefristet eingestellt werden.³²

Die Entlastung der Gleichstellungsbeauftragten muss nunmehr mindestens die Hälfte und in Dienststellen mit mehr als 600 Beschäftigten die volle regelmäßige Arbeitszeit betragen. Bei einer Beschäftigtenzahl ab 1.000 ist der Gleichstellungsbeauftragten zwingend eine zusätzliche Mitarbeiterin oder Mitarbeiter zuzuordnen.³³ Insoweit wurden die Vorschriften zur personellen Ausstattung verbessert. Die Wahl der Gleichstellungsbeauftragten und ihrer Vertreterin erfolgt richtigerweise in getrennten Wahlgängen, in Dienststellen mit großen Zuständigkeits- oder komplexen Aufgabenbereichen werden nun bis zu drei Stellvertreterinnen gewählt.

Die Gleichstellungsbeauftragte ist aus gleichstellungspolitischer Sicht ein unverzichtbares Element,³⁴ braucht zur Erfüllung ihrer Aufgaben aber effektive und weitreichende Mitwirkungs- und Beteiligungsrechte. Die umfassende und rechtzeitige Information der Gleichstellungsbeauftragten über beabsichtigte Maßnahmen und Planungen der Verwaltung ist eine unabdingbare Voraussetzung ihrer Tätigkeit.³⁵ Neu wurde der Begriff der „frühzeitigen Beteiligung“ im aktuellen BGleG definiert. Eine Stärkung der Beteiligungs- und Mitwirkungsrechte und mehr Handlungskompetenzen sind jedoch nicht zu erkennen.

Ausdrückliche Mitbestimmungsrechte der Gleichstellungsbeauftragten wären denkbar gewesen.³⁶ Ein Zustimmungserfordernis der Gleichstellungsbeauftragten als Fachfrauen für Gleichstellungsfragen zu bestimmten Vorhaben und Maßnahmen würde die Position der Gleichstellungsbeauftragten stärken. Auch festgeschriebene Sanktionen für Verstöße gegen

zentrale Regelungen des Gesetzes, die wirksam werden, auch ohne dass die Gleichstellungsbeauftragten über einen Einspruch oder eine Klage tätig werden müssen,³⁷ würden Verbindlichkeit schaffen und so die Wirksamkeit der gesetzlichen Regelungen erhöhen. Sinnvoll und erforderlich wäre es gewesen, das bisher sehr begrenzte Klagerecht der Gleichstellungsbeauftragten zu erweitern. Die Gleichstellungsbeauftragten müssen die Möglichkeit zur Klage auch dann haben, wenn sie der Meinung sind, die Dienststelle habe mit Entscheidungen gegen weitere Vorschriften dieses Gesetzes oder andere Vorschriften über die Gleichstellung von Frauen und Männern verstoßen.

Trotz marginaler Verbesserungen – insgesamt beinhaltet das neue Bundesgleichstellungsgesetz keine Verbesserungen für die Arbeit der Gleichstellungsbeauftragten. Auch wenn der Interministerielle Arbeitskreis der Gleichstellungsbeauftragten der obersten Bundesbehörden (IMA) im aktuellen BGleG erstmals eine gesetzliche Grundlage für seine Arbeit erhalten hat, was sehr richtig ist.

Fazit

Die „Gleichstellung der Geschlechter“ ist eine anspruchsvolle Aufgabe: „Sie bedarf eines stetigen Engagements und einer aktiven Förderung, sie muss Instrumente und Maßnahmen den jeweiligen Herausforderungen und Bedingungen anpassen und ist per definitionem darauf gerichtet, die gleichen Chancen für beide Geschlechter, für Frauen und Männer, zu sichern.“³⁸ Dabei bedeutet „Gleichstellung“ aber nicht nur, Unterrepräsentanzen und Benachteiligungen von Frauen in bestimmten Bereichen der Verwaltung abzubauen oder die Vereinbarkeit von Berufs- und Familienarbeit zu ermöglichen. Tatsächliche Gleichstellung erfordert es, den Blick auf die Geschlechterverhältnisse in allen Bereichen der Gesellschaft zu richten und den Abbau struktureller Hürden voranzubringen. Staatliches Handeln ist durchgängig gleichstellungsorientiert zu gestalten.

Diese anspruchsvolle Aufgabe erfährt leider auch durch das aktuelle Bundesgleichstellungsgesetz nicht die notwendige Unterstützung und das Gesetz wird den Anforderungen, die der Gesetzgeber selbst an das Gesetz gestellt hat, nicht umfassend gerecht.

Viele Bundesländer befinden sich in Novellierungsprozessen oder planen diese, so dass es lohnt, den Blick auf die Landesgesetzgebungen zu werfen. Um sich gleichstellungspolitisch zu profilieren, haben die Landesgesetzgeber die Chance hier wichtige und richtige Impulse zu setzen. Es ist noch viel zu tun.

tionen, gleichberechtigt vertreten sind. Es handele sich hierbei um eine verfassungsrechtliche Schutz- und Fördermaßnahme im Sinne von Artikel 3 Absatz 2 Satz 2 Grundgesetz. Siehe dazu BMFSFJ, Fragen und Antworten, a.a.O., Fn. 18.

32 Bundesarbeitsgemeinschaft der kommunalen Frauenbüros und Gleichstellungsstellen (BAG) (2014): Musterinhalte für Landesgleichberechtigungsgesetze, von Woedtke, Almut / Schmalhofer, Heike / Gleichberechtigung und Vernetzung e.V., Anmerkung zu Punkt 24, <http://www.frauenbeauftragte.de/bag-themen/landesgleichstellungsgesetze/>.

33 Barbara Stiegler / Heike Schmalhofer / Almut von Woedtke, a.a.O., Fn. 20, Anhang 4, S. 153: Freistellungsregelungen im Ländervergleich.

34 von Wrangell, Ute (2012): Die Gleichstellungsbeauftragte – unverzichtbares Element emanzipatorischer Geschlechterpolitik in: Stiegler, Barbara (Hg.): Erfolgreiche Geschlechterpolitik. Ansprüche – Entwicklungen – Ergebnisse, Bonn, <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/08830-20120116.pdf>, S. 18-32.

35 Barbara Stiegler / Heike Schmalhofer / Almut von Woedtke, a.a.O., Fn. 20, S. 119

36 BAG 2014, a.a.O., Fn. 32, Punkt 27: z.B. ein Mitbestimmungsrecht in Personal- und Organisationsentscheidungen der Verwaltung, in denen von festgelegten Zielen des Gleichstellungsplanes abgewichen und die vereinbarte Quote nicht verbessert wird.

37 ebd., Punkt 33.

38 Zitat aus dem Zweiten Erfahrungsbericht zum BGleG, a.a.O., Fn. 8, S. 5.