

Dagmar Schiek

Das Berliner Landesantidiskriminierungsgesetz

Am 13. Januar 1991 ist das nachstehend abgedruckte Berliner Landesantidiskriminierungsgesetz in Kraft getreten. Ursprünglich zentrales Anliegen vor allem der Alternativen Liste (AL) und Herzstück des Kapitels Frauenpolitik der rot-grünen Koalitionsvereinbarung, hat sich das Gesetz inzwischen beinahe zu einem der üblichen Gleichstellungsgesetze gemauert, wie sie von den Bundesländern Nordrhein-Westfalen¹, Saarland², Bremen³ und Hamburg⁴ inzwischen verabschiedet bzw. vorgelegt wurden. Beinahe, denn immer noch geht es in drei wesentlichen Punkten inhaltlich über diese Gesetze(svorhaben) hinaus:

1. Ein absolutes Novum auf gesetzlicher Ebene sind die Vorschriften zur influenzierenden Quotierung⁵: Gemäß §§ 13, 14 sollen Unternehmen, die sich ausweislich eines Frauenförderplanes besonders um die Förderung von Frauen bemühen, bei der Vergabe öffentlicher Aufträge bevorzugt werden und Subventionen von Frauenförderplänen abhängig sein.
2. Als erstes deutsches Gesetz enthält es eine Definition der mittelbaren Diskriminierung (§ 2 Abs. 2) und
3. ein gesetzliches Verbot sexueller Belästigung (§12).

Gemeinsam mit dem Bremischen Gleichstellungsgesetz ist ihm die Vorschrift zur Wahl von Frauenvertreterinnen in jeder Dienststelle (§§ 16 ff.), allerdings haben die Frauenvertreterinnen nach dem BerlLADG weiterreichende Kontrollkompetenzen und einen Anspruch auf Freistellung entsprechend der von ihrem Amt geforderten Tätigkeit sowie auf angemessene Ausstattung.

Ursprüngliches Anliegen der Frauensensorin

Die AL-geführte Senatsverwaltung für Frauen, Jugend und Familie hatte ursprünglich ein weitergehendes Konzept für ein Landesantidiskriminierungsgesetz vorgelegt. Entsprechend der Kompetenz der Landesgesetzgebung lag auch hier der Schwerpunkt auf der Frauenförderung im öffentlichen Dienst; in weitergehender Ausschöpfung landesgesetzlicher Regelungsräume war darüber hinaus aber vorgesehen, Stiftungen und Anstalten auch beim schlichten Verwaltungshandeln an eine Antidiskriminierungsklausel zu binden, die gleichzeitig als § 1 das Grundanliegen des Gesetzes

verdeutlichen sollte. Durch zahlreiche Änderungen von Einzelgesetzen sollten darüber hinaus z.B. der Grundsatz antidiskriminierender Bildung in die übliche Generalklausel der Schulgesetze aufgenommen und landesgesetzlich gebildete Gremien der Kulturverwaltung quotiert werden. Nicht zuletzt sollten Frauenverbände ein Verbandsklagerecht bei Verstößen gegen das Landesantidiskriminierungsgesetz erhalten.

Es war jedoch schnell absehbar, daß über dieses Werk weder im Senat noch zwischen den Fraktionen des Abgeordnetenhauses innerhalb der durch die Vereinigung Berlins verkürzten Legislaturperiode Einigkeit würde erzielt werden können. Der Bereich, in dem wenigstens die Fraktionen der rot-grünen Koalition auch in kurzer Zeit weitestgehende Einigung erzielen konnten, war der Bereich der Erwerbsarbeit.

Der Gesetzesantrag der Fraktionen

Unter der Maßgabe der Beschränkung auf diesen Bereich hatten sie sich dann auch in einer Rekordzeit von sechs Wochen auf einen gemeinsamen Gesetzesantrag über das Landesantidiskriminierungsgesetz geeinigt.⁶ Dieser Antrag ging in der Frage der Quotierung über das nun verabschiedete Gesetz noch hinaus:

Nach § 8 Absatz 1 sollten in Bereichen, in denen Frauen unterrepräsentiert sind, Frauen unter Berücksichtigung der Einzelfallgerechtigkeit bevorzugt eingestellt werden, sofern sie die erforderliche Qualifikation für die Stelle mitbringen. Damit waren für Einstellungen und Beförderungen verschiedene Entscheidungsquoten⁷ vorgesehen. Durch die Bevorzugung von Frauen bei der Einstellung bereits bei der erforderlichen Qualifikation sollte auf einen direkten Qualifikationsvergleich zwischen Männern und Frauen verzichtet werden – im Hinblick auf die bekannte Erfolglosigkeit leistungsabhängiger Quotierungen im öffentlichen Dienst⁸ ein wichtiger Schritt. Bei den

1 vom 31. Oktober 1989, GV NW 567

2 vom 10.5.1989, Amtsblatt, S. 977

3 Gleichstellungsgesetz vom 27.9.1990, GVBl., S.433 ff.

4 Senatsbeschuß vom 28.6.1990

5 Einen Vorläufer auf Richtlinienebene bildete der sogenannte Lehrlingerlaß aus Nordrhein-Westfalen, nach dem Betriebe, die weibliche Lehrlinge ausbildeten, bei der öffentlichen Auftragsvergabe zu bevorzugen waren.

6 Berliner Abgeordnetenhaus, Drs. 11/1090

7 d.h. Quoten, die durch Vorschriften über Personalentscheidungen die Veränderung des Geschlechteranteils bis zum Erreichen einer bestimmten Quote anstreben – im Gegensatz zu Ergebnisquoten, die lediglich den Anteil von Frauen, der in einer bestimmten Zeit erreicht werden soll, festlegen (vgl. Pfarr/Fuchsloch, Verfassungsrechtliche Beurteilung von Frauenquoten, NJW 1988, S. 2201 ff.).

8 Daß der Erfolg der Hamburger Gleichstellungsrichtlinie darin bestand, den Frauenanteil in der gesamten Verwaltung um ganze 0,2 % zu erhöhen, ist bekannt, die Bremer Verwaltungsvorschrift war ähnlich erfolglos. Die GRÜNEN Nordrhein-Westfalen behaupten, das dortige Frauenförderungsgesetz sei gerade wegen des Qualifikationsvorbehaltes in keinem einzigen Fall angewandt worden – abgesehen von demjenigen, der zur Vorlage an das BVerfG führte.

– regelmäßig umstritteneren – Beförderungsstellen beschränkte sich der Entwurf darauf, Frauen nur bei gleichwertiger Qualifikation, also aufgrund eines umfassenden Qualifikationsvergleichs mit den männlichen Bewerbern, zu bevorzugen. Insofern erhofften sich die Fraktionen einen Ausgleich dadurch, daß die Verwaltungen gemäß § 4 Abs. 2 verpflichtet sind, Frauen durch entsprechende Maßnahmen für Aufstiegsstellen weiterzuqualifizieren. Beim Zugang zu Fortbildungsmaßnahmen, die zur Übernahme höherwertiger Stellen qualifizieren, sollten Frauen wiederum bei „erforderlicher“ Qualifikation bevorzugt werden (§ 9 Abs. 2).⁹ Auch hierbei handelte es sich bereits um einen Kompromiß: Entsprechend der Koalitionsvereinbarung hatte die AL ursprünglich bei Einstellung *und* Beförderung eine Bevorzugung bei erforderlicher Qualifikation vorsehen wollen. Ein weiterer Kompromiß wurde bei der influenzierenden Quotierung gemacht: Die Vorschriften bedürfen einer Konkretisierung in einem Ausführungsgesetz. Ausschlaggebend war hier die Befürchtung, mittelständische Firmen könnten durch eine undifferenzierte Regelung benachteiligt werden und das Instrumentarium zur Kontrolle der Frauenförderung bei den Begünstigten sei möglicherweise nicht ausgereift.

Wie dem auch sei, mit diesen Kompromissen wurde schließlich am 27.9.1990 das Gesetz in zweiter Lesung mit den Stimmen beider Koalitionsfraktionen vom Abgeordnetenhaus verabschiedet.

Verwässerung der Quotierungsvorschrift

Mit dieser zweiten Lesung war das Gesetz aber noch lange nicht in Kraft: zunächst verweigerte der Präsident des Abgeordnetenhauses, Jürgen Wohlrabe (CDU), unter Hinweis auf verfassungsrechtliche Bedenken seine Ausfertigung. Obwohl nach der Verfassung von Berlin zur un-

9 Letzteres allerdings nur mittels des Querverweises auf § 8 Abs. 1, der fortbesteht, nun aber auf die dort vorgesehene leistungsabhängige Quote verweist. Auf die umfangreiche Literatur zu Quotenregelungen kann hier nur verwiesen werden: Gänzlich ablehnend: Sachs, NJW 1989, 553 ff., sehr vorsichtig Müller, VVdSTRL 47 (1989) S. 38 ff. (55 ff.). Nur leistungsbezogene Quoten befürwortend: Benda, Zur Notwendigkeit positiv fördernder Maßnahmen zugunsten von Frauen im öffentlichen Dienst; Battis, Anhörung des Bundestagsausschusses für Frauen, Jugend und Familie zu den Gesetzentwürfen eines Antidiskriminierungsgesetzes und eines Gleichstellungsgesetzes, Anhörung des nordrhein-westfälischen Landtages zu einem Frauenförderungsgesetz; Majer, Anhörung des nordrhein-westfälischen Landtages zu einem Frauenförderungsgesetz; Ebsen in: Jura 1990, 515; weitergehend auch Quoten ohne Leistungsvergleich befürwortend: Pfarr, Quoten und Grundgesetz, 1988 (kürzer und prägnanter dies./Fuchsloch in: NJW 1988, 2201 ff.) sowie Slupik, Anhörung des nordrhein-westfälischen Landtages zu einem Frauenförderungsgesetz; nicht ganz eindeutig Majer, Anhörung des nordrhein-westfälischen Landtages zu einem Frauenförderungsgesetz (schriftliche Stellungnahme) sowie Francke u.a.. Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Beseitigung der Benachteiligung von Frauen in schulischen, hochschulischen und praktischen (öffentlichen) Berufsausbildungen in: Rechtsgutachten für den Senator für Bildung, Wissenschaft und Kunst der Freien und Hansestadt Bremen, Februar 1990; Püttjer, DöD 1989, S. 272 ff.; zum Problem s.a. VG Bremen, NJW 1989, sowie OVG Münster in: STREIT 4/90, 173, und Slupik, JR 1990, 317 ff. (321 f.).

verzöglichen Ausfertigung von Gesetzen verpflichtet, verzögerte Wohlrabe die Ausfertigung mit dem Hinweis, er müsse seine verfassungsrechtlichen Bedenken gutachtlich untermauern lassen, um mehr als zwei Monate – anstatt eine dritte Lesung zu beantragen, wie es dem von der Verfassung von Berlin vorgesehenen Verfahren zur parlamentarischen Behandlung verfassungsrechtlicher Bedenken des Präsidenten entsprochen hätte.¹⁰ Unterdessen platzte am 14. November die rot-grüne Koalition, ohne daß etwas geschehen war. Als am 29. November – drei Tage vor den Berliner Wahlen – endlich eine dritte Lesung anberaumt wurde, war die Quotendiskussion inzwischen durch den Beschluß des OVG Münster, das bescheidenste Gleichstellungsgesetz der Republik, nämlich das nordrhein-westfälische, zur Normenkontrolle vorzulegen, noch sensibler geworden. Außerdem war auf Kosten des Parlaments ein Gutachten des bekannten Gegners aller Quoten, Michael Sachs, eingeholt worden. Die Fraktion der SPD, in der von Beginn an Kritik an der weitgehenden Quotenregel nicht verstummen wollte, brachte einen Änderungsantrag ein, der § 8 Abs. 1 in seine jetzige Fassung brachte. Insoweit war der Antrag übrigens gleichlautend mit dem der Fraktion der CDU, die darüberhinaus noch § 13 (Auftragsvergabe) streichen wollte. Um nicht das ganze Vorhaben zu gefährden, stimmte auch die AL dem so geänderten Gesetz zu.

Einschätzung und Ausblick

Trotz dieser schmerzlichen Veränderung hat das Berliner LADG Vorreiterfunktion – auf die obige Aufzählung kann verwiesen werden. Außerdem sind die Übergangsvorschriften so gestaltet, daß unmittelbarer Handlungszwang entsteht: Innerhalb von fünf Monaten müssen Frauenvertreterinnen gewählt werden, innerhalb von sechs Monaten Frauenförderpläne erstellt werden, innerhalb von zwei Jahren muß dem Abgeordnetenhaus ein erster Erfolgsbericht vorgelegt werden. Schon aus diesen Gründen darf sich die Verwaltung mit der Erarbeitung der Ausführungsvorschriften¹¹ nicht allzuviel Zeit lassen. Diese Ausführungsvorschriften werden für die konkrete Anwendung des Gesetzes durch die Verwaltung entscheidend sein. Ihre Erarbeitung wird allerdings dadurch nicht gerade erleichtert, daß neben der Senatsverwaltung für Frauen und Arbeit die nunmehr CDU-geführte Senatsverwaltung für Inneres als für das Dienstrecht zuständige Behörde beteiligt sein wird.

Inwieweit die Quotierungsvorschriften tatsächlich eine Verbesserung von Einstellungs- und Aufstiegchancen von Frauen zur Folge haben werden, wird darüberhinaus wesentlich vom Engagement der Frauenvertreterinnen abhängen. Wenn die weiblichen Beschäftigten hier engagierte, durchsetzungsfähige Frauen wählen, die ihre Mitwirkungsrechte nach §§ 17ff. LADG nutzen, wird nach Ablauf von zwei Jahren zu belegen sein, wie die Erfolge sind oder warum es nichts wird. Mindestens wird es eine weitere Argumentationshilfe gegen leistungsabhängige Quoten geben.

Die Parteien der großen Koalition haben sich darauf geeinigt, kein Änderungsgesetz zum LADG einzubringen – auch § 13 (Auftragsvergabe), den die CDU leidenschaftlich bekämpft hat, bleibt also vorerst in Kraft. Fraglich ist allerdings, wann und in welcher Gestalt es ein Ausführungsgesetz geben wird: Zu dessen Erarbeitung soll eine Arbeitsgruppe aus vier (!) Senatsverwaltungen, den Sozialpartnern, den Kammern und dem Landesarbeitsamt gebildet werden, die zunächst Erfahrungen aus den USA und anderen Bundesländern auswerten soll. Von dieser Auswertung wird es dann abhängen, ob es überhaupt ein Ausführungsgesetz geben wird, das in der Koalitionsvereinbarung nur „grundsätzlich bejaht“ wird. Unterstützend könnten hierbei Aktivitäten anderer Bundesländer wirken: Nordrhein-Westfalen hat ein Gutachten zu dieser Frage vergeben mit dem Ziel, eine erneute, nunmehr gesetzliche Regelung zu versuchen.

Das größte öffentliche Interesse erregt bislang die Vorschrift zur sexuellen Belästigung am Arbeitsplatz¹², eine Regelung übrigens, die weitgehend unumstritten war. Hier kommt es darauf an, Beschäftigte und Vorgesetzte schnell über ihre zusätzlichen Rechte und Pflichten zu informieren. In diesem Bereich besteht sicherlich die größte Chance, daß durch das Landesantidiskriminierungsgesetz etwas bewegt wird.

10 Dieser Vorgang war so ungeheuerlich, daß er in den Medien bis hin zur ZEIT trotz Vereinigungstaumel einige Beachtung fand, vgl. ZEIT vom 9.9.1990

11 Der Berliner Senat ist in § 6 AZG (Allgemeines Zuständigkeitsgesetz) zum Erlaß von Ausführungsvorschriften für Gesetze generell ermächtigt.

12 vgl. Münchener Abendzeitung vom 15.1.91, Hamburger Morgenpost vom 16.1.91, BZ vom 12.1.1991, auch einige Rundfunk- und Fernsehinterviews hat es hierzu schon gegeben.