

Claudia Burgsmüller

Gesetz zur Einrichtung von kommunalen Frauenbüros bzw. zur Bestellung von Frauenbeauftragten

Gesetzentwurf der Fraktion DIE GRÜNEN im Landtag Rheinland-Pfalz

Ende 1988 noch fand eine redaktionelle Vorbermerkung der STREIT meine ungeteilte Zustimmung, die suggerierte, es gäbe dem Thema Frauenförderung/Frauenbeauftragte nichts mehr hinzuzufügen, zumal sich Frauenrechtspolitik auf anderen, weil brisanteren und effektiveren Feldern bewege. Zur Arbeitserleichterung für viele Frauen, um weitere Vergeudung „weiblicher Energien“ zu vermeiden, druckten wir einen Entwurf von Heike Dieball ab, der an der (nicht nur) männlichen Parteibasis der GRÜNEN in Bremen gescheitert war („Männer-Aussperrungs-Gesetz“, TAZ, Bremen 21. 6. 1988; STREIT 88, 173 ff.)

Bei näherem Hinsehen und -hören hat sich für mich als Verfasserin eines Gesetzentwurfs für kommunale Frauenbeauftragte in Rheinland-Pfalz die damalige Sicht als zu kurz gegriffen erwiesen.

Ein Verharren in radikal-feministischer Abstinenz gegenüber einer gesellschaftspolitischen Entwicklung wie der Installierung von „Gleichstellungsstellen“ im gesamten „politisch-administrativen System von Bund, Ländern und Gemeinden“¹ wird dem Phänomen nicht mehr gerecht. „Emanzipierung statt Bürokratisierung“ zu fordern, den Alibiarakter der Gleichstellungsstellen und die Gefahr, hier könnten wertvolle Kräfte der Frauenbewegung eingebunden werden, zu beklagen, reicht nicht mehr aus. Nach meinen Beobachtungen sind es im übrigen in den seltensten Fällen die sich autonom verstehenden Bewegungsfrauen, die Frauenbeauftragte werden; auch hat die Einrichtung der Frauenbüros nicht etwa zum Frauenprojektsterben geführt. Es handelt sich vielmehr um zwei originär unterschiedliche Politikbereiche: Feministinnen haben längst ein Selbstbewußtsein erreicht, das sie frei macht von derlei Vereinnahmungsängsten durch institutionalisierte Frauenpolitik, solange sie in eigenen Projekten agieren. Andererseits wird mittlerweile Frauenpolitik in den Institutionen als die „andere“ Frauenpolitik begriffen. Sie wirkt nicht etwa als Sprachrohr für „autonome Interessen“ innerhalb der Institution – die zugegeben dort reduziert und verfälscht ankommen können – sondern schafft bestimmte Rahmenbedingungen, um z. B. die finanzielle Existenz von Frauenhäusern zu sichern und

erträgliche Bedingungen für einzelne hilfesuchende Frauen bei der Inanspruchnahme der entsprechenden Ämter herzustellen.

Darüber hinaus hat das Phänomen noch einen besonderen Stellenwert für alle die Frauen, die im „ländlichen Raum“ leben und sich z. Z. vermehrt aus unterschiedlichen Motivationen und politischen Herkunftsbereichen zusammenschließen. Ihre Forderung nach Einrichtung eines Frauenbüros richtet sich gegen eine (inhaltlich wie personell) hoffnungslos männlich dominierte Kommunalpolitik und drückt zunächst ein Verlangen nach Sichtbarkeit aus.

Schon hier setzt ebenso wie später nach Bestellung einer Frauenbeauftragten in den Kommunen ein Kampf um finanzielle und personelle Ressourcen, um Klarheit über Aufgabenbereiche, Kompetenzen, Rechtssicherheit und Ausstattung der Stellen ein. Ein Kampf um Geld und Macht, der an Härte nichts vermissen läßt. Einzelne Frauenbeauftragte, die zunächst noch als Wunschkandidatinnen der Verwaltungsspitze in ihr Amt eingeführt wurden, erfahren ihre eigene (feministische) Radikalisierung im Zeitraffer. Der aufmerksamen Leserin werden die auffällig häufigen Wechsel von Frauenbeauftragten in einigen Kommunen ebensowenig entgangen sein wie das Verteilen von Maulkörben an sie durch Oberbürgermeister, Landräte, Oberstadtdirektoren ... Es ist nicht zu übersehen, daß *hier* ein äußerst umfangreicher Verschleiß an weiblichem Engagement, Phantasie und Arbeitskraft erfolgt.

Dieser *Streit* der Frauenbeauftragten um ein Stück Macht und Authentizität hat mich motiviert, ihr Rechtsbewußtsein – soweit wie möglich – mit rechtlicher Kompetenz zu unterstützen und einen Gegenpol zum herrschenden „Sachverstand“ männlicher Juristen in der kommunalen Selbstverwaltung (Rechtsämter z. B.) sowie in deren Spitzenverbänden zu schaffen. Da Rechtsgrundlagen für die Einrichtung der Frauenbüros fehlen, sind Frauenbeauftragte bisher auf patriarchale Gesten (Einräumung von Befugnissen, die von Rechten der jeweiligen Verwaltungsspitze – z. B. OB, Landrat – abgeleitet werden) angewiesen oder – was häufiger vorkommt – scheitern sie mit ihrem Begehren. Die inzwischen einhellig erhobene Forderung aller Frauenbeauftragten nach einem eigenständigen Recht auf Öffentlichkeitsarbeit lassen androzentrierte Juristen landauf landab an vorgeblich unerschütterlichen Rechtsgrundsätzen – wie dem der „*Einheit der Verwaltung*“ – scheitern.

1 Vgl. hierzu ausführlich die Bestandsaufnahme im „Bericht der Bundesregierung an den deutschen Bundestag über die Gleichstellungsstellen in Bund, Ländern und Gemeinden“, Deutscher Bundestag Drucksache 11/4893 vom 28. 6. 89. Im Juni 1989 gab es 459 kommunale Gleichstellungsstellen – im August 1982 erst eine, bis Ende 1986 ganze 100!

Es war Zeit für einen feministischen *Gegenentwurf*:

Dieser will verdeutlichen, daß die Komplexität der Frauenbeauftragtentätigkeit nur bei weitgehender, rechtlich gesicherter Unabhängigkeit, ausgestattet mit Initiativ- und Kontrollrechten sowie einer personellen Mindestbesetzung erfüllt werden kann. Jegliche Unterschreitung des normierten Standards verdammt die betriebene Frauenpolitik zur Wirkungslosigkeit² und führt sie mit ihrer Ausgrenzung und Abwertung in den Status von *Alibistellen*.

Der Entwurf normiert darüber hinaus Frauenbüros und Frauenbeauftragte nur als einen kleineren Teilbereich von Frauenpolitik, dem eine Initialfunktion für eine weitergehende Beteiligung von Frauen in kommunalen Spitzenfunktionen und für die Implementierung von Frauenpolitik zukommt.

2 Vgl. Barbara Stolterfoth, in: Kommunale Frauenbüros in Hessen, hrsg. v. der Bevollmächtigten d. Hess. Landesreg. für Frauenangelegenheiten, Wiesbaden 1986.

Gesetzentwurf der Fraktion DIE GRÜNEN Gesetz zur Einrichtung von kommunalen Frauenbüros bzw. zur Bestellung von Frauenbeauftragten

Drs. LT-Rheinl.-Pfalz 11/2488 vom 18. 4. 1989

Artikel 1

Änderung der Gemeindeordnung

Die Gemeindeordnung für Rheinland-Pfalz (*GemO*) vom 14. Dezember 1973 (GVBl. S. 419), zuletzt geändert durch das Landesgesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes und der Gemeindeordnung für Rheinland-Pfalz vom 22. Juli 1988 (GVBl. S. 135), BS 2020-1, wird wie folgt geändert:

1. In § 2 wird folgender Absatz 6 angefügt:
„(6) Aufgabe der Gemeinden ist es auch, die tatsächliche Gleichberechtigung von Frauen und Männern in ihren Gebietskörperschaften herzustellen und Benachteiligungen aufgrund des Geschlechts zu verhindern (Artikel 3 Grundgesetz). Das Nähere regelt ein Gesetz.“
2. Hinter § 2 wird folgender neue § 2 a angefügt:
§ 2 a
(1) Als einen ersten Schritt zur Verwirklichung der Aufgabe nach § 2 Abs. 6 richten die kreisfreien Städte, die verbandsfreien kreisangehörigen Gemeinden und Städte mit mehr als 15 000 Einwohnern und Einwohnerinnen sowie die Verbandsgemeinden mit mehr als 15 000 Einwohnern und Einwohnerinnen Frauenbüros ein.
(2) Das Frauenbüro in einer kreisfreien Stadt ist mit mindestens zwei hauptamtlichen Frauenbeauftragten und einer Verwaltungskraft zu besetzen. In den in Absatz 1 genannten verbandsfreien kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden ist das Frauenbüro mit mindestens einer hauptamtlichen Frauenbeauftragten und einer Verwaltungskraft zu besetzen.
(3) Die in die Verbandsgemeinden eingegliederten Ortsgemeinden können in ihren Verwaltungen eine Frau bestimmen, die neben ihrer sonstigen Verwaltungstätigkeit als Ansprechpartnerin für die weibliche Bevölkerung und

die nächste erreichbare Frauenbeauftragte tätig ist. Für diese Tätigkeit wird die Verwaltungsangestellte in angemessenem Umfang von ihren sonstigen Dienstverpflichtungen freigestellt.

- (4) Die verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden mit weniger als 15 000 Einwohnern und Einwohnerinnen können wie in Absatz 2 vorgesehen verfahren. Machen sie davon keinen Gebrauch, verfahren sie wie in Absatz 3 vorgesehen.“

[Anm. d. Redaktion: Im folgenden werden die §§ 30, 34, 46, 47, 50 und 59 der *GemO* geändert bzw. ergänzt.]
[...]

Artikel 2

Änderung der Landkreisordnung

Die Landkreisordnung für Rheinland-Pfalz (*LKO*) vom 14. Dezember 1973 (GVBl. S. 451), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Landesgesetzes über die Konkursunfähigkeit juristischer Personen des öffentlichen Rechts vom 27. März 1987 (GVBl. S. 64), BS 2020-2, wird wie folgt geändert:

1. § 2 wird wie folgt geändert:
a) Es wird folgender neuer Absatz 5 eingefügt:
„(5) Aufgabe des Landkreises ist es auch, die tatsächliche Gleichberechtigung von Frauen und Männern in ihren Gebietskörperschaften herzustellen und Benachteiligungen aufgrund des Geschlechts zu verhindern (Artikel 3 Grundgesetz). Als einen ersten Schritt zur Verwirklichung dieser Aufgabe richtet jeder Landkreis ein Frauenbüro ein, das mit mindestens zwei hauptamtlichen Frauenbeauftragten und einer Verwaltungskraft besetzt wird.“

[Anm. d. Redaktion: Im folgenden werden die §§ 23, 27, 40, 41 und 46 der *LKO* geändert bzw. ergänzt.]
[...]

Artikel 3 Gesetz zur Rechtsstellung der kommunalen Frauenbeauftragten (Frauenbeauftragtengesetz – FBAG)

§ 1

Rechtsstellung der Frauenbeauftragten

- (1) Die Frauenbüros werden auf Kreisebene unmittelbar beim Landrat/der Landrätin, in den Städten und Gemeinden beim Oberbürgermeister/der Oberbürgermeisterin bzw. beim Bürgermeister/der Bürgermeisterin angesiedelt. Entsprechendes gilt für die Frauenbeauftragte.
- (2) Als Frauenbeauftragte und Verwaltungskräfte, die in den Frauenbüros im Sinne dieses Gesetzes arbeiten, sind ausschließlich Frauen zu bestellen bzw. einzustellen.
- (3) Die Frauenbeauftragten sind unbeschadet ihrer in diesem Gesetz bezeichneten Verpflichtungen unabhängig und frei von Weisungen. Sie haben insbesondere das Recht zu eigenen Presseveröffentlichungen.
- (4) Im übrigen gelten die Vorschriften des § 111 der Gemeindeordnung bzw. des § 52 Abs. 3 der Landkreisordnung entsprechend, soweit im folgenden die Bestellung der Frauenbeauftragten nicht anderweitig geregelt ist.

§ 2

Bestellung der Frauenbeauftragten durch einen Frauenausschuß

- (1) Zur Bestellung der Frauenbeauftragten bildet der Gemeinderat/Verbandsgemeinderat/Stadtrat bzw. Kreistag einen Frauenausschuß, der mit Vertreterinnen aller an diesem Organ vertretenen Parteien, der in der Gebietskörperschaft aktiven Vereine und Verbände, die die Forderung der Gleichberechtigung von Frauen zu ihrem satzungsmäßigen Ziel erklärt haben, sowie der Fraueninitiativen und Frauenselbsthilfegruppen in der kommunalen Gebietskörperschaft, sowie mit Vertreterinnen der Parteien und Frauen des öffentlichen Lebens zu besetzen ist.
- (2) Der Ausschuß wählt ein Rats- bzw. Kreistagsmitglied zur Vorsitzenden.
- (3) Die Stellen der Frauenbeauftragten sind öffentlich auszuschreiben.
- (4) Der Ausschuß schlägt eine Bewerberin zur Bestellung vor.
- (5) Im übrigen finden für den Frauenausschuß die Vorschriften der Gemeindeordnung und Landkreisordnung sinngemäß Anwendung, soweit sie diesem Gesetz nicht entgegenstehen.

§ 3

Aufgabendefinition

- (1) Die Tätigkeit der Frauenbeauftragten hat zum Ziel, die tatsächliche Gleichberechtigung von Frauen und Männern in den jeweiligen Gebietskörperschaften herzustellen und Benachteiligungen aufgrund des Geschlechts zu verhindern (Artikel 3 Grundgesetz).
- (2) Zu den Aufgaben der Frauenbeauftragten zählen insbesondere gesellschaftliche Verbesserungen, die zum Abbau des Machtverhältnisses zwischen den Geschlechtern, zur Auflösung der geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung und den sich daraus für Frauen ergebenden Benachteiligungen beitragen.
- (3) Alle nachfolgend geregelten Tätigkeiten, Rechte und Pflichten der Frauenbeauftragten beziehen sich auf Sachverhalte, die im Sinne der Absätze 1 und 2 relevant sind.

§ 4

Mitwirkungsrechte und -pflichten

- (1) Die Frauenbeauftragten wirken bei der Erarbeitung von Zielsetzungen, bei Planungen und Entscheidungen in den einzelnen Fachämtern und Dezernaten der Verwaltung mit.

(2) Sie wirken insbesondere an Vorlagen für den Gemeinderat/Verbandsgemeinderat/Stadtrat bzw. Kreistag sowie für die jeweiligen Ausschüsse genauso wie an Vorhaben der Gemeinde/Stadt, des Kreises mit. Sie erstellen eigene Vorlagen oder entwickeln eigene Vorhaben.

(3) Die Frauenbeauftragten initiieren Dienstvereinbarungen zwischen Verwaltungsspitze und Personalvertretung über Frauenförderpläne mit dem Ziel, die in § 3 genannten Veränderungen auf allen Ebenen der Verwaltung, der Eigenbetriebe und gegebenenfalls der wirtschaftlichen Unternehmen, an denen die Gebietskörperschaft überwiegend beteiligt ist, zu bewirken. Desgleichen regen sie Männerförderpläne an mit dem Ziel, die Defizite von Männern im Bereich von Hausarbeit, Erziehungs- und Versorgungsarbeit an Kindern zu beheben.

§ 5

Jahresbericht

- (1) Die Frauenbeauftragten erstellen bis zum 31. März eines jeden Jahres einen Bericht über ihre Tätigkeit im vorangegangenen Jahr, der dem Gemeinderat/Verbandsgemeinderat/Stadtrat bzw. dem Kreistag sowie – falls vorhanden – dem Frauenausschuß ebenso wie dem Bürgermeister/der Bürgermeisterin bzw. dem Landrat/der Landrätin vorzulegen ist. Sie geben darin einen Überblick über den Stand der kommunalen Frauenpolitik innerhalb und außerhalb der Verwaltung ihrer Gebietskörperschaft und regen Verbesserungen an.
- (2) Die Empfänger und Empfängerinnen des Berichts (Absatz 1) legen ihre Stellungnahme zusammen mit denen einzelner Rats- bzw. Kreistagsmitglieder dem Gemeinderat/Verbandsgemeinderat/Stadtrat/Kreistag sowie – falls vorhanden – dem Frauenausschuß vor.
- (3) Der Bericht der Frauenbeauftragten ist gemeinsam mit den Stellungnahmen zu veröffentlichen.

§ 6

Die Frauenbeauftragte als Ombudsfrau

- (1) Jede Frau kann sich an das Frauenbüro/die Frauenbeauftragte wenden, wenn sie annimmt, aufgrund ihres Geschlechts, insbesondere von Behörden oder der Verwaltung, benachteiligt worden zu sein.
- (2) Aufgabe der Frauenbeauftragten ist es, die ratsuchenden Frauen unter Beachtung des Rechtsberatungsgesetzes zu beraten und gegenüber Behörden und Verwaltung bei der Durchsetzung ihrer Anliegen und Ansprüche zu unterstützen.

§ 7

Öffentlichkeitsarbeit

- (1) Die Frauenbeauftragten wirken über Aufklärungs- und Informationsveranstaltungen, Anhörungen, Podiumsdiskussionen, Vorträge und Broschüren sowie über die Medien darauf hin, daß frauenfeindliche Entwicklungen und Praktiken öffentlich wahrgenommen und antidiskriminierende Maßnahmen entwickelt werden.
- (2) Zur Verwirklichung der Ziele gemäß § 3 arbeiten sie unter anderem mit anderen Frauenbeauftragten in Bund, Ländern, Kreisen, Städten und Gemeinden, mit Frauenverbänden und -vereinen, Selbsthilfegruppen und -initiativen von und für Frauen und Mädchen, Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden, Arbeitsämtern, Kirchen und weiteren Institutionen zusammen und tauschen Erfahrungen aus.
- (3) Sie unterstützen vornehmlich Selbsthilfegruppen und -initiativen von und für Frauen und Mädchen.
- (4) Die Frauenbeauftragten haben das Recht, sich landesweit zu einem Verband zusammenzuschließen, um den Erfahrungsaustausch im Sinne von Absatz 2 voranzutreiben.

§ 8

*Teilnahme- und Rederecht**Mitwirkungsbefugnisse bei Personalangelegenheiten*

- (1) Die Frauenbeauftragten sind berechtigt, an allen öffentlichen und nicht-öffentlichen Sitzungen der Organe der jeweiligen Gebietskörperschaft mit beratender Stimme teilzunehmen.
- (2) Sie haben das Recht, zu Angelegenheiten ihres Aufgabenbereichs das Wort zu ergreifen und Anträge zur Geschäftsordnung zu stellen.
- (3) Bei Personalangelegenheiten sind sie unbeschadet der Mitwirkungsbefugnisse des Personalrates zu beteiligen und zu hören. Sie haben ein eigenes Vorschlagsrecht.

§ 9

Akteneinsichtsrecht

Die Frauenbeauftragten sind berechtigt, sich zur Erfüllung ihrer Aufgaben bei allen zuständigen Ämtern und Dezernaten der Verwaltung zu unterrichten und Akten und Unterlagen aller Verwaltungsvorgänge einzusehen.

§ 10

Pflichten der Verwaltung

- (1) Auch die Verwaltung selbst ist zur Erfüllung der in § 3 genannten Ziele verpflichtet.
- (2) Sie hat die Frauenbeauftragten bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu unterstützen. Den Frauenbeauftragten sind insbesondere spätestens mit Planungsbeginn alle im Sinne von § 3 relevanten Unterlagen zuzuleiten. Des weiteren hat sie die Frauenbeauftragten regelmäßig über die von ihr im Sinne von Absatz 1 unternommenen Schritte zu informieren.
- (3) Jedes Fachamt/Dezernat bestimmt eine weibliche Verwaltungsangestellte aus seinem Bereich, die neben ihrer sonstigen Tätigkeit Vorhaben und Vorlagen ihres Fachamtes/Dezernates daraufhin überprüft, ob sie im Sinne von § 3 für die Tätigkeit der Frauenbeauftragten relevant sind. Stellt sie dies fest, so leitet sie die Unterlagen zum frühestmöglichen Zeitpunkt – spätestens mit Planungsbeginn – den Frauenbeauftragten zu. Die Rechte der Frauenbeauftragten aus § 9 bleiben durch diese Bestimmung unberührt. Die Verwaltungsangestellte ist für diese Tätigkeit von ihren sonstigen Verpflichtungen in angemessenem Umfang freizustellen.

§ 11

Beanstandungen der Frauenbeauftragten

- (1) Stellen die Frauenbeauftragten bei ihrer Tätigkeit fest, daß Vorhaben/Vorlagen der Fachämter und Dezernate oder der kommunalen Selbstverwaltungsorgane den Zielen des § 3 zuwiderlaufen, so beanstanden sie dies gegenüber den Hauptzeichnungsberechtigten. Die Beanstandung ist schriftlich zu begründen. Ihr können Vorschläge für Verbesserungen beigelegt werden.
- (2) Auf ihren Einspruch hin ist das beanstandete Vorhaben/die beanstandete Vorlage zurückzustellen und unter Berücksichtigung der geltendgemachten Beanstandungsgründe zu überprüfen. Die Hauptzeichnungsberechtigten haben eine schriftliche Stellungnahme abzugeben.
- (3) Wird den Beanstandungen der Frauenbeauftragten nicht abgeholfen, so sind sie berechtigt, eine abweichende Meinung zu verfassen, die zusammen mit dem beanstandeten Vorhaben/der beanstandeten Vorlage den zuständigen Entscheidungsträgern und dem Gemeinderat/Verbandsgemeinderat/Stadtrat bzw. Kreistag zur Beschlußfassung zugeleitet wird. Wenn es die Frauenbeauftragten für angezeigt halten, können sie diese abweichende Meinung auch veröffentlichen.

§ 12

Personal- und Sachmittel

- (1) Den Frauenbeauftragten/dem Frauenbüro sind die für die Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Personal- und Sachmittel zur Verfügung zu stellen. Ihnen ist ein eigener Etat für Öffentlichkeitsarbeit, für die Vergabe von Werkaufträgen für Untersuchungen über spezielle Problembereiche und Mittel zur Unterstützung der Öffentlichkeitsarbeit von Frauen- und Mädcheninitiativen zuzuwenden.
- (2) Die Kosten für Vorhaben zur Verwirklichung der Ziele des § 3 sind vom jeweils zuständigen Fachamt und Dezernat zu tragen.

§ 13

Weitere Ausgestaltung

Alles Weitere über Bestellung und Tätigkeit der Frauenbüros und Frauenbeauftragten regeln die kommunalen Gebietskörperschaften in eigener Verantwortung in ihren Hauptsatzungen.

§ 14

Anpassung anderer Rechtsnormen

Alle Gesetze und Rechtsnormen, die diesem Gesetz entgegenstehen, sind vom Landesgesetzgeber nach Maßgabe dieses Gesetzes zu ändern. Das diesem Gesetz entgegenstehende Recht bleibt bis zu seiner Anpassung in Kraft, jedoch nicht länger als ein Jahr nach seiner Verkündung.

Aus der Begründung

(Kürzungen der Redaktion)

I Artikel 1 und 2

Ergänzung und Änderung der Gemeindeordnung und Landkreisordnung

[...]

Mit dem vorgeschlagenen Gesetz werden die Kommunen verpflichtet, sich aktiv für die Verwirklichung des Gleichberechtigungsgrundsatzes in ihren Gebietskörperschaften einzusetzen. Nachdem die soziale Wirklichkeit weiterhin eine bedrückende Vielzahl von Beeinträchtigungen auf seiten der Lebensbedingungen von Frauen aufweist, ist es nicht nur legitim, sondern gar verfassungsrechtlich geboten, wenn 40 Jahre nach Verabschiedung des Grundgesetzes es der Landesgesetzgeber nicht mehr dem Zufall überlassen will, daß auf kommunaler Ebene Veränderungen stattfinden.

Er trägt vielmehr Sorge dafür, daß die Entscheidung nicht nur über das „Ob“ der Verwirklichung, sondern auch über einen ersten Schritt zur Verwirklichung des Verfassungsauftrages einheitlich – unabhängig von den jeweiligen politischen Mehrheiten, der Sensibilisierung für Frauenunterdrückung, den finanziellen Möglichkeiten, dem Stand der Entwicklung der Frauenbewegung in einzelnen Gebieten, insbesondere ländlichen – für alle kommunalen Gebietskörperschaften zur Verpflichtung wird.

Als erster Schritt, der die Mindestvoraussetzung dafür schaffen soll, daß in einer Kommune die Erarbeitung von Zielsetzungen, die Planung und die Entscheidungsfindungen nicht mehr ohne Berücksichtigung der Lebensbedingungen von Frauen erfolgt, daß ein öffentliches Bewußtsein über spezifische Benachteiligungen geschaffen wird und problemangemessene Lösungen erarbeitet und umgesetzt werden, wird die Bestellung von Frauenbeauftragten – und zwar landesweit – eingeführt.

Daß es sich hierbei nicht um eine ehrenamtliche bzw. nebenamtliche Tätigkeit noch eine, die im Rahmen einer Arbeitsbeschaffungsmaßnahme durchgeführt wird, handeln kann, haben schon die Teilnehmerinnen einer Fachtagung der Leitstelle für Frauenfragen (1987) und zuletzt die Landesarbeitsgemeinschaft der rheinland-pfälzischen Frauenbeauftragten klargestellt.

Mit einer weitgehend flächendeckenden Einrichtung von Frauenbüros bzw. der Bestellung von einzelnen Frauenbeauftragten werden trotz unterschiedlicher Leistungs- und Verwaltungskraft einheitliche Rahmenbedingungen hergestellt, damit sich die Lebensbedingungen von Frauen verbessern. Sach- und Bürgerinnennähe werden garantiert.

Nicht nur die 24 Landkreise und zwölf kreisfreien Städte, die auch heute schon Ansätze einer Problemlösung gezeigt haben, bestellen hauptamtliche Frauenbeauftragte, sondern ebenso die verbandsfreien kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden mit mehr als 15000 Einwohnerinnen und Einwohnern. Angeknüpft wurde hier an die Einwohnerzahl, die auch für die Wahl von hauptamtlichen Beigeordneten nach § 51 Abs. 2 der Gemeindeordnung gilt.

In den Landkreisen machen große Entfernungen zwischen einzelnen Ortsgemeinden und der Kreisstadt einen gesteigerten Arbeitsaufwand der Frauenbeauftragten notwendig: Es müssen Sprechzeiten in unterschiedlichen Ortsgemeinden angeboten werden, Fahrzeiten zurückgelegt werden, und oft muß erheblichen strukturellen Unterschieden in den Kreisen durch unterschiedliche Arbeitsansätze Rechnung getragen werden. (Stolterfoth, 1986)

Auch die möglichen Unterschiede zwischen einzelnen Ortsgemeinden machen zumindest eine fakultative Bestimmung für die Bestellung von Frauenbeauftragten notwendig, die in diesem Fall – trotz der grundsätzlichen Bedenken gegen eine nebenamtliche Bestellung derselben – nur im Hinblick auf die geringe Finanzkraft kleinerer Gemeinden problemangemessen ist.

Um dennoch die ortsspezifischen Belange von Bürgerinnen einer Ortsgemeinde zur Geltung zu bringen, insbe-

sondere eine direkte Ansprechpartnerin (Ombudsfrau) vor Ort für jede Frau zu garantieren, wird den Ortsgemeinden die vorgeschlagene Lösung angeboten.

Frauenbeauftragte können mit ihrer Tätigkeit weder die Versäumnisse der kommunalen Gebietskörperschaften kompensieren noch die Verantwortung für deren zukünftige Aufgabenerfüllung übernehmen.

Damit sie jedoch den im Frauenbeauftragtengesetz vorgesehenen Initiativ- und Kontrollrechten gerecht werden können, wird den kommunalen Selbstverwaltungsträgern die Entscheidung über die personelle Mindestausstattung vorgegeben. Dies legitimiert sich aus der einmaligen und überragenden Bedeutung der Aufgabe und einer Analyse der Erfahrungen in (bundesweit und in Rheinland-Pfalz) bestehenden Frauenbüros.

Nach einer Auswertung der genannten Tätigkeitsbereiche sowie der zum Problembereich verfaßten sozialwissenschaftlichen Gesamtdarstellung (Krautkrämer-Wagner, in: Institut Frau und Gesellschaft (Hrsg.), Heft 3/87, Kommunale Gleichstellungsstellen, 1987; Stolterfoth 1986) ergibt sich, daß die formulierten Mindestausstattungen dringend notwendig sind.

II Artikel 3: Frauenbeauftragtengesetz

Ob die neugeschaffene Konkretisierung des Verfassungsauftrags von Art. 3 Abs. 2 GG verwirklicht wird, soll weder der individuellen Durchsetzungskraft einer Frauenbeauftragten noch dem Grad an Frauenfeindlichkeit eines Bürgermeisters^{*)} – und damit zufälligen Konstellationen – überlassen bleiben. Erforderlich ist, eigens zu diesem Zweck eine Instanz zu schaffen, die den in der sozialen Wirklichkeit entwickelten vielfältigen Tätigkeitsbereichen und -funktionen von Frauenbeauftragten gerecht wird.

Frauenbeauftragte sollen nicht nur über eine gezielte Öffentlichkeitsarbeit die Defizite bei der Erfüllung des Verfassungsauftrags deutlich machen, Gegenstrategien veröffentlichen sowie bestehende Ansätze unterstützen, sie sollen darüber hinaus eine Funktion ähnlich der in skandinavischen Ländern verbreiteten Ombudsfrau wahrnehmen, d. h. Beratungs- und Unterstützungsfunktionen gegenüber ratsuchenden Bürgerinnen wahrnehmen und weitere Aktivitäten außerhalb der Verwaltung unternehmen können. Dabei sollen sie nicht etwa parteiliche Interessenvertreterinnen der betroffenen Frauen in selbständiger Tätigkeit – wie Rechtsanwältinnen beispielsweise – sein. Ihre Aufgabe ist vielmehr, vorhandene kommunale Initiativen von Frauen zu unterstützen und deren Anliegen an die Verwaltung und das jeweilige Parlament zu transportieren.

Gerade innerhalb der kommunalen Verwaltung kommt den Frauenbeauftragten danach eine spezifische Funktion zu: Die Wahrnehmung für frauenfeindliche und -diskriminierende Planungen und Entscheidungen bei allen Trägern der Verwaltung zu schärfen und durch Mitarbeit bei der Erarbeitung von Programmen und Maßnahmen in den einzelnen Ämtern und Dezernaten sowie durch Erarbeitung eigener Vorschläge auf die Verbesserung der Lebensbedingungen von Frauen hinzuwirken, solange die Verwaltung noch nicht im ausreichenden Maße mit eigenen Aktivitäten zur Zielsetzung beiträgt.

Auch wenn es oft „nur“ darum geht, bestimmte Verwaltungsbereiche für die Lebenswirklichkeit von Frauen zu sensibilisieren, zeigen Erfahrungen von schon tätigen Frauenbeauftragten, daß offene Interessenkonflikte auftreten können.

* Der Begründungstext geht von der sozialen Wirklichkeit aus, da diese Positionen ausschließlich von Männern eingenommen werden.

Von daher ist es wichtig, einen klaren gesetzgeberischen Auftrag an die Frauenbeauftragten zu formulieren. Als eigenständige Instanz im Verwaltungsbereich nehmen sie u. a. Kontrollfunktion wahr, wenn sie das Handeln der Entscheidungsträger auf mögliche Verstöße gegen Artikel 3 Grundgesetz hin beobachten und Initiativen dagegen ergreifen.

Zu Artikel 3 § 1

Aus dieser Aufgabenvielfalt, -komplexität und Widersprüchlichkeit ergeben sich folgende Schlußfolgerungen für die Rechtsstellung der Frauenbeauftragten:

Die verwaltungsorganisatorische Anbindung der Frauenbeauftragten/des Frauenbüros bei der Verwaltungsspitze ist unumgänglich, da es sich bei der Verwirklichung des Verfassungsauftrags um eine Querschnittsaufgabe handelt, die ämter- und dezernatsübergreifend ist und nicht einem speziellen Amt/Dezernat allein untergeordnet werden kann. So ist neben anderen sowohl der Sozial-, der Verkehrs-, Bau-, Kultur- und Gesundheitsbereich betroffen. Bei der geregelten Ansiedlung der Frauenbeauftragten im Zentrum der Verwaltungsmacht ist auch die Nähe zur Planungsinstanz sichergestellt.

Eine unzulängliche, dem Verfassungsauftrag widersprechende Lösung stellt die derzeit nach geltendem Recht allein mögliche Unterstellung der Frauenbeauftragten unter die Weisungskompetenz des Oberbürgermeisters/Landrats dar.

Alle für die Aufgabenerfüllung notwendigen Rechte – Rederecht in Ausschüssen, Akteneinsicht, Einsicht in Vorlagen an den Gemeinderat – können nur als abgeleitete Rechte aus der Rechtsstellung des Dienstherrn eingeräumt werden. Die Abhängigkeit von Entscheidungen des Dienstherrn bzw. Rechtsinhabers ist vollkommen. Selbst wenn man eine generelle Unterstützungsbereitschaft des letzteren voraussetzt, hindert diese Konstellation Frauenbeauftragte an einem spontanen, unbürokratischen Handeln.

Dieses klassisch-patriarchale Modell hat nicht nur in der sozialen Wirklichkeit zu unerträglicher Einbindung der Arbeitskraft und Kreativität von Frauenbeauftragten in wiederholte Kompetenzstreitigkeiten geführt, sondern ist in sich kontraproduktiv. Soll in der Öffentlichkeit und insbesondere bei den anzusprechenden Frauen eine glaubwürdige Außendarstellung der Kommunen erfolgen, so kann dies nicht abhängig sein von der zufälligen Frauenfreundlichkeit eines Oberbürgermeisters bzw. seinem Aufgeschlossenheit gegenüber emanzipatorischen Zielen im Sinne des Artikels 3 Grundgesetz. Dies bedeutete eine unerträgliche Rechtsunsicherheit.

Aus diesem Grund ist die Stellung der Frauenbeauftragten als von Weisungen frei und unabhängig zu gestalten, wozu insbesondere das Recht zu eigenen Presseveröffentlichungen gehört. Solange – wie auch in diesem Gesetzentwurf nicht vorgesehen – der Frauenbeauftragten keine Sanktionsmöglichkeiten gegen Verstöße der Verwaltung, z. B. gegen das Diskriminierungsverbot, zur Verfügung stehen, ist die Information und Kontrolle durch eine kritische Öffentlichkeit in der kommunalen Gebietskörperschaft der einzige Garant für die Erfüllung ihres Auftrags.

Dieser Unabhängigkeit der Frauenbeauftragten, die der Rechtsstellung eines Datenschutzbeauftragten vergleichbar ist, korrespondiert die demokratische Legitimation der Amtsinhaberin durch einen zu gründenden Frauenausschuß sowie eine klare Pflichtenregelung für ihre Tätigkeit, die eine interne und öffentliche Kontrolle ermöglicht. Das Weisungsrecht des Oberbürgermeisters beschränkt sich auf eine Kontrolle der Einhaltung der in diesem Gesetz geregelten Pflichten, dem Gemeinderat/Kreistag wird darüber hinaus die Möglichkeit eröffnet, die

gesamte Tätigkeit der Frauenbeauftragten anhand von deren jährlichem Tätigkeitsbericht zu überwachen.

Aus den vorgenannten Gründen war vom Grundsatz der „Einheit der Verwaltung“ abzuweichen, um eine effektive Instanz zur Realisierung des Verfassungsauftrages zu schaffen.

Daß der Kommunalverfassung eine solche Entscheidung nicht fremd ist, verdeutlichen insbesondere die Vorschriften über die Rechtsstellung der Beigeordneten und des Rechnungsprüfungsamtes.

Zu Artikel 3 § 1 Absatz 2

Zur Glaubwürdigkeit im Rahmen der verfassungsrechtlichen Zielsetzung trägt auch die Bestimmung des § 1 Absatz 2 des Frauenbeauftragtengesetzes bei, wonach nur Frauen in den Frauenbüros arbeiten. Die Zulässigkeit dieser Bestimmung ergibt sich aus § 611 a Absatz 1 Satz 2 des Bürgerlichen Gesetzbuchs, wonach eine unzulässige Ungleichbehandlung (hier der potentiellen männlichen Bewerber um die Stelle der Frauenbeauftragten) dann nicht vorliegt, wenn zwar wegen des Geschlechts ungleich behandelt wird, dies jedoch an die Art der von der Arbeitsperson auszuübenden Tätigkeit anknüpft und ein bestimmtes Geschlecht unverzichtbare Voraussetzung für diese Tätigkeit ist.

„Ein bestimmtes Geschlecht ist unverzichtbare Voraussetzung für eine auszuübende Tätigkeit, wenn diese aus tatsächlichen Gründen allein Angehörigen des einen Geschlechts vorbehalten sein muß. Tatsächliche Gründe liegen vor bei denjenigen Tätigkeiten, in denen der Zusammenhang zwischen Tätigkeit und Geschlecht so eng ist, daß die grundsätzlich mögliche Ausübung der Tätigkeit durch einen Angehörigen des anderen Geschlechts wegen des Inhalts der Tätigkeit nicht sinnvoll ist, z. B. aus Gründen der Authentizität, (...) weil sich die Tätigkeit ausschließlich an Kunden des gleichen Geschlechts richtet und die Zielgruppe Mann/Frau prägend für die Tätigkeit ist ...“ (Pfarr/Bertelsmann, Gleichbehandlungsgesetz, hrsg. vom Hessendienst der Staatskanzlei, Wiesbaden 1985).

Die Frauenbeauftragte, die nicht nur einen Teil der Frauenpolitik einer Kommune nach außen darstellen soll, sondern insbesondere als Ansprechpartnerin für die weibliche Bevölkerung auf ein Vertrauensverhältnis zu einzelnen Frauen sowie Initiativen und Verbänden angewiesen ist, kann nur von einer Angehörigen des Geschlechts ausgeübt werden, dessen strukturelle Diskriminierung aufgehoben werden soll.

Zu Artikel 3 § 2

Die besonderen Bestimmungen über die Zusammensetzung des Frauenausschusses, der die demokratische Legitimationsgrundlage für die Frauenbeauftragten liefert, ergeben sich aus der erforderlichen besonderen Sachkunde der Mitglieder, dem zu schaffenden Vertrauensverhältnis zwischen vorgeschlagener und bestellter Frauenbeauftragter und der weiblichen Bevölkerung sowie der für die Verwirklichung des Verfassungsauftrags engagierten Vereine, Initiativen und Verbände. Um die Glaubwürdigkeit auch dieses Organs zu erhöhen, war vom Grundsatz des Vorsitzes durch den Bürgermeister abzuweichen und § 46 der Gemeindeordnung, sowie für den Landrat § 40 der Landkreisordnung, zu ändern.

Zu Artikel 3 §§ 8 und 9

Kompetenzen im engeren Sinn, die der Frauenbeauftragten durch dieses Gesetz eingeräumt werden, sind ebenfalls für eine effektive Wahrnehmung der Aufgaben geboten. Deutlich zu machen bleibt, daß ein Gebrauchmachen von diesen gesetzlich eingeräumten Rechten in dem Maße sinken wird, wie die kommunale Gebietskörperschaft

selbst Ziele des neuen § 2 Abs. 6 der Gemeindeordnung berücksichtigt und aktive Veränderungen von bestehenden Benachteiligungen entwickelt. Dies ist die selbstverständliche Folge einer mit einer Vielzahl von Aufgaben belasteten Instanz, die sich in dem Maße zurückzieht, wie ihre Initiativen und Anregungen Gehör und Umsetzung finden. Eine Aufwertung der spezifischen Lebenssituation von Frauen wird dann erfolgen, wenn Fachämter und Dezernate paritätisch mit Frauen in den Leitungsfunktionen besetzt sind und in ihren Bereichen frauenpolitische Maßnahmen akzentuieren bzw. ihnen dort Priorität einräumen.

Essentiell für die Frauenbeauftragtentätigkeit ist ein Teilnahme- und Rederecht in allen öffentlichen und nicht-öffentlichen Sitzungen von Gemeinderat/Stadtrat und Kreistag, das z. Z. in § 30 Abs. 4 GemO (§ 23 Abs. 4 LKO) ausschließlich Ratsmitgliedern eingeräumt wird. Keine Vorschrift der Kommunalverfassung von Rheinland-Pfalz verbietet hingegen die Einräumung des Rechts, das auch im Rahmen seiner/ihrer Organisationsgewalt zur Disposition des Bürgermeisters/Landrats gestellt wird.

Die Arbeit der Frauenbeauftragten wird jedoch in unerträglichem Maße behindert, wollte man ihre Rede jeweils von Einzelentscheidungen des Bürgermeisters/des Landrats oder einzelner Ausschüsse abhängig machen. Ihre Funktion, Erwartungen und Forderungen der Bürgerinnen sowie ihre spezifischen Sachkenntnisse in Verwaltung und Gemeindeorgane hineinzutragen, liefe leer oder würde unnötig behindert, wenn zunächst eine Zustimmung eingeholt werden muß. Insbesondere im Konfliktfall, in dem es um frauendiskriminierende Akte im Verhalten der Verwaltung selbst geht, wären die Frauenbeauftragten an der Interessenwahrnehmung gehindert.

Zu Artikel 3 § 10

Bei einem frühen Stadium der Tätigkeit, in dem es darum geht, die Verwaltung für frauenfreundliche Maßnahmen zu sensibilisieren, muß die Frauenbeauftragte auch mit eigenen – aufgrund ihrer spezifischen Sachkenntnis entwickelten – Vorhaben oder Vorlagen initiativ werden können. Bei der Ausgestaltung der hierzu erforderlichen Informationsbeschaffung und Akteneinsicht innerhalb der Verwaltung wird nicht nur entsprechendes Recht geregelt, sondern zugleich verwaltungsorganisatorisch sichergestellt, daß wegen der Überbelastung der Frauenbeauftragten eine Zuarbeit aus den einzelnen Dezernaten und Fachämtern stattfindet, um auch intern die Bedeutung von frauenfördernden bzw. anti-diskriminierenden Maßnahmen zu betonen.

Zu Artikel 3 § 11

Die Kenntnis der Frauenbeauftragten von Verstößen gegen Art. 3 GG innerhalb der Verwaltung würde folgenlos bleiben, verwies man sie allein auf die Möglichkeit, dies gegenüber den Verantwortlichen aufzuzeigen. Zwar können der Frauenbeauftragten keine Eingriffsrechte erteilt werden, da sie keine ausschließlich kontrollierende Instanz ist, die sich mit verbindlichen Weisungen in den Verwaltungsablauf einschalten kann, doch ist ein formalisiertes Beanstandungsverfahren vorzusehen, das zumindest eine

indirekte Pression ermöglicht: Auf die Beanstandung der Frauenbeauftragten hin ist ein Vorhaben/eine Vorlage zurückzustellen und erneut zu überprüfen. Beides wird in schriftlichen Stellungnahmen dokumentiert. Wenn keine Berücksichtigung der Frauenbeauftragten-Meinung erfolgt, so kann die Frauenbeauftragte eine öffentliche Auseinandersetzung – zunächst in den Gemeindeorganen (Gemeinderat/Ausschüssen beispielsweise) – herbeiführen und letztlich von ihrem eigenständigen Recht zu Presseveröffentlichungen Gebrauch machen. Bei letzterem wird der Frauenbeauftragten ein Ermessensspielraum eingeräumt, bei dessen Ausfüllung sie den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu beachten haben wird.

Um der „Heterogenität der Aufgabenerfordernisse“ (Krautkrämer-Wagner) gerecht zu werden, ist die Rechtsstellung mit den beschriebenen Kompetenzen auszustatten.

III Die Rechtsstellung der Frauenbeauftragten wie vorgeschlagen zu regeln, ist nicht nur verfassungsrechtlich geboten, sondern auch politisch dringend notwendig.

Eine Analyse der Erfahrungen von Frauenbeauftragten – bundesweit – hat gezeigt, daß nur diejenigen unter ihnen, deren Aufgaben und Kompetenzen klar und umfassend z. B. in Dienstvereinbarungen geregelt sind und eine angemessene Ausstattung der Stellen besitzen, in der Lage sind, auf den Abbau der Geschlechterhierarchie hinzuwirken. Sowohl die Arbeitsgemeinschaften der einzelnen Bundesländer – wie Rheinland-Pfalz, Hessen z. B. – als auch die Bundesarbeitsgemeinschaft der Frauenbüros fordern von den Landesgesetzgebern eine eindeutige Regelung:

– Die Herstellung von Gleichberechtigung und die Einrichtung von Frauenbüros als kommunale Aufgabe in den Gemeindeordnungen (Landkreisordnungen) zu verankern und auch die Mindestvoraussetzung für eine effektive Tätigkeit zu kodifizieren.

– „Das Recht der Frauenbeauftragten auf von der Verwaltungsmeinung abweichende Meinungsäußerungen, auf Kritik an Kommunalparlamenten und auf eigenständige Öffentlichkeitsarbeit, analog den Datenschutzbeauftragten, in den Gemeinde- und Landkreisordnungen abzusichern.“

In diesem Bereich ist die Innovationsunlust der Landesgesetzgeber aufzugeben, um ein deutliches Zeichen für eine Berücksichtigung von Frauen – d. h. von Interessen der Mehrheit der Bevölkerung – gegen Ende des 20. Jahrhunderts zu setzen. Eine Fortführung der begonnenen Übung würde bedeuten, Frauenbüros bzw. einzelnen Frauenbeauftragten Wirkungslosigkeit zu verordnen, ihre Tätigkeit in Einzelfallhilfe für betroffene Bürgerinnen und eigenen Kompetenzstreitigkeiten versanden zu lassen. Der rheinland-pfälzische Gesetzgeber hat die einmalige Gelegenheit, einer – oft aus Unkenntnis der kommunalen Gebietskörperschaften begonnenen Handhabung des Problems – klare Prioritätensetzungen anhand des vorgeschlagenen Gesetzes entgegenzusetzen, damit die Erfüllung des Verfassungsauftrages nunmehr begonnen wird.