Stellungnahme

Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum Entwurf eines Gesetzes für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst

Gleichberechtigte Teilhabe von Frauen in Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst – auf allen Hierarchieebenen

12.01.2015

Deutscher Gewerkschaftsbund
Bundesvorstand

Abt. Frauen, Gleichstellungs- und Familienpolitik

Abt. Grundsatzangelegenheiten und Gesellschaftspolitik

Abt. Beamte und Öffentlicher Dienst

Telefon: 030 24 060 728
Telefax: 030 24 060 761

Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin

www.dgb.de

Der Anteil von Frauen in Führungspositionen der deutschen Wirtschaft ist trotz der Vereinbarung der Bundesregierung mit den Spitzenverbänden der deutschen Wirtschaft zur Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern in der Privatwirtschaft in über zehn Jahren nicht vom Fleck gekommen: Zu weich, zu unverbindlich, zu wenig zwingend. Aber auch zwanzig Jahre Gleichberechtigungs-, Frauenförder- bzw. Gleichstellungs- oder Bundesgremienbesetzungsgesetz haben im öffentlichen Dienst des Bundes keine durchschlagenden Erfolge erzielt.

Mit dem Entwurf eines Gesetzes für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst soll nun in der Wirtschaft erstmals eine Geschlechterquote von mindestens 30 Prozent für Aufsichtsräte gesetzlich verankert werden. Die gesetzlichen Regelungen für den öffentlichen Dienst des Bundes sollen in Anlehnung an diese Vorgaben novelliert und den gesellschaftlichen Entwicklungen entsprechend modernisiert werden.

Der Deutsche Gewerkschaftsbund begrüßt die Initiative, Quoten und Zielgrößen für Leitungspositionen in der Privatwirtschaft gesetzlich zu verankern, um die Präsenz von Frauen in diesen Positionen nachhaltig zu fördern. Denn sie sind dort bisher nur marginal vertreten.

Gesetzlich verankerte Quotierungsregelungen können einen wichtigen Beitrag leisten für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen am Arbeitsmarkt. Die stärkere Präsenz von Frauen in Spitzengremien der Privatwirtschaft unterstützt ihre Vorbildfunktion für junge, gut ausgebildete Frauen und wirkt sich langfristig positiv auf die bisher männlich dominierte Arbeits(zeit)kultur aus. Der vermehrte Aufstieg von Frauen in Führungspositionen wird außerdem zur Überwindung der bestehenden geschlechtsspezifischen Entgeltlücke beitragen.

Allerdings müssen gesetzliche Regelungen zur Durchsetzung der Geschlechterquote in Aufsichtsräten den demokratischen Willensbildungsprozessen in den Unternehmen gerecht werden. Insbesondere aufgrund der komplexen und unterschiedlichen Nominierungs- und Wahlverfahren müssen unterschiedliche Regelungen zur Berücksichtigung des Minderheitengeschlechtes für die Kapitalseite und die Vertreter/innen der Arbeitnehmer/innen getroffen werden; das gilt auch für die einzelnen Wahlverfahren zu den Teilgremien der Arbeitnehmervertreter/innen. Für die Festlegung einer Quotenregelung ist daher eine getrennte Betrachtung der beiden Aufsichtsratsbänke unerlässlich. Sollte die Bundesregierung entgegen gewerkschaftlicher Empfehlung an einer Gesamtbetrachtung der Bänke festhalten, muss deren gesetzliche Ausgestaltung rechtssicher und praxistauglich erfolgen. Darüber hinaus muss das Verfahren die Möglichkeit eröffnen, die Repräsentanz beider Geschlechter bei den betrieblichen Vertreter/innen in den Aufsichtsräten am Geschlechterverhältnis im Unternehmen zu orientieren.

Der Deutsche Gewerkschaftsbund begrüßt auch die unmissverständlichen Zielsetzungen in Artikel 1 und 2 des vorliegenden Gesetzentwurfs. Mit nichts Geringerem als der paritätischen Vertretung von Frauen und Männern in Gremien, für die der Bund Mitglieder bestimmen kann, und der Verwirklichung der Gleichstellung von Frauen und Männern wird der Bund dem verfassungsgemäßen Auftrag nach Art. 3 Abs. 2 gerecht. Der DGB nimmt erfreut zur Kenntnis, dass der Tatbestand der strukturellen Benachteiligung von Frauen im öffentlichen Dienst des Bundes im Gesetzentwurf der Bundesregierung anerkannt und schon in den Gesetzeszielen (§ 1 Abs. 1 Nr. 2) die gezielte Förderung von Frauen als Instrument zum Abbau dieser Benachteiligungen (§ 1 Abs. 2 Satz 2) auch künftig verankert sein soll.

Auch die in wichtigen Bereichen guten Regelungen im Entwurf des Bundesgleichstellungsgesetzes (BGleiG) hat der DGB positiv zur Kenntnis genommen. Der DGB begrüßt die Aufnahme des Pflegebegriffs in den Gesetzestext ebenso wie die Regelungen, die vor Nachteilen durch die Inanspruchnahme familien- und pflegefreundlicher Arbeitszeitmodelle inklusive mobiler Arbeitsplätze schützen. Auch der Vorrang der Aufgabenwahrnehmung als Gleichstellungsbeauftragte vor anderen Aufgaben findet die nachdrückliche Unterstützung des DGB.

Die Ansprache beider Geschlechter im Bundesgleichstellungsgesetz kritisiert der DGB nachdrücklich. Die symmetrische Ansprache von Männern und Frauen ignoriert die strukturelle Dimension der Diskriminierung. Nur weil Männer in einem Bereich unterrepräsentiert sind, sind sie noch lange nicht diskriminiert. Vielmehr muss energisch der Weg fortgesetzt werden, die bestehenden Nachteile für weibliche Beschäftigte auszugleichen – etwa mit sanktionsbewehrten Gleichstellungsplänen und der Beschränkung von Ausdifferenzierungen bei Beurteilungen.

Nur wenn Frauen auf allen Hierarchieebenen in gleichem Maß wie Männer repräsentiert sind, wird sich die Forderung nach gleichberechtigter Repräsentanz in den höchsten Führungsgremien in einem überschaubaren Zeitraum von selbst erledigen.

Im Bundesgremienbesetzungsgesetz (BGremBG) beanstandet der DGB vor allem anderen, dass einer restriktiven Bemessung des Geltungsbereichs Tür und Tor geöffnet wird, indem die Wesentlichkeit von Gremien an die vage Bedingung „tatsächlicher, wissenschaftlicher oder zukunftsrelevanter Bedeutung" geknüpft wird. Noch dazu sind die Vorgaben für wesentliche Gremien alles andere als belastbar.

I. FRAUEN IN FÜHRUNGSPOSITIONEN IM ÖFFENTLICHEN DIENST

Der Anteil der Frauen in Führungspositionen ist ein wichtiger Indikator für Fortschritte auf dem Weg zur tatsächlichen Gleichstellung und gleichberechtigten Teilhabe von Männern und Frauen – auch im öffentlichen Dienst. Trotz des Personalrückgangs der zurückliegenden Jahre ist der Anteil der Frauen an den Beschäftigten im Bundesdienst insgesamt deutlich gestiegen. Die Gesamtbetrachtung darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass es weiterhin einen nach Dienstleistungssektoren stark unterschiedlichen Frauenanteil gibt. Unterrepräsentiert sind Frauen beispielsweise in der Verteidigung (17 Prozent), im öffentlichen Verkehrs- und Nachrichtenwesen (18 Prozent) und in der Polizei (25 Prozent).

Trotz Steigerungen des Frauenanteils hat ihr Anteil an den Führungspositionen auf allen Ebenen nicht Schritt gehalten. Der Frauenanteil sinkt deutlich mit steigender Hierarchieebene. Vom Ziel der Gleichstellung von Männern und Frauen ist der bundesdeutsche öffentliche Dienst weit entfernt.

Die Repräsentanz von Frauen ist *ein* Indiz im gesamtgesellschaftlichen und gesamtverwaltungsbezogenen Mosaik der Diskriminierung. Hinzu kommen männliche Dominanzkultur und eingeübte Rollenbilder. So gehört es beispielsweise zur bundesdeutschen Realität, dass Grundschullehrkräfte überwiegend weiblich sind, der Anteil von Männern an den Grundschulleitungen jedoch überproportional hoch ist. Mit dem Ansatz des vorliegenden Gesetzentwurfs würde man auf die Förderung „einfacher" männlicher Grundschullehrer abstellen. Ihre berufliche Entwicklung ist aber offenbar nicht förderungsbedürftig, denn sie schaffen es überproportional leicht, in Funktionsämter und Führungspositionen aufzusteigen.

Um also die bestehenden strukturellen Diskriminierungen abzubauen, bedarf es einer langfristigen, auf Geschlechterparität zielenden Planung der Besetzung von Führungspositionen. Ein modernes, transparentes Beurteilungssystem, das diskriminierungsanfällige Bewertungs- und Auswahlkriterien so gering wie möglich hält, ist erforderlich.

Der Zweite Erfahrungsbericht zum Bundesgleichstellungsgesetz bezeichnet „Gleichstellung der Geschlechter" als 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. In Bezug auf die echte Teilhabegerechtigkeit von Frauen kann bis auf Weiteres nicht davon gesprochen werden, dass dieses Ziel erreicht sei."[1]

Der Auftrag des Gesetzgebers ist laut Grundgesetz (Art. 3 Abs. 3 Satz 2), auf die Beseitigung bestehender Nachteile hinzuwirken, die einschlägigen Untersuchungen zufolge – so auch nach dem Zweiten Erfahrungsbericht zum BGleiG – nach wie vor auf Seiten der Frauen liegen.

---

[1] Zweiter Erfahrungsbericht der Bundesregierung zum Bundesgleichstellungsgesetz, BT-Drs. 17/4307, S. 5.

Der Handlungsbedarf zur Beseitigung von Strukturen zum Nachteil von weiblichen Beschäftigten ist im öffentlichen Dienst des Bundes noch immer enorm und stellt einen nach wie vor einzulösenden grundgesetzlich sowie europa- und völkerrechtlich vorgegebenen Handlungsauftrag an die Bundesregierung dar, der mit sachgerechten gesetzlichen Regelungen, die mehr Verbindlichkeit und gegebenenfalls Sanktionsregelungen vorsehen sollten, erfüllt werden muss.

Im Zuge dessen kritisiert der DGB, dass die Ergebnisse der Befragung der Gleichstellungsbeauftragten 2009/2010 bisher – soweit ersichtlich – nicht (zumindest nicht online) veröffentlicht worden sind. Auf sie wird nur selektiv im Zweiten Erfahrungsbericht der Bundesregierung zum BGleiG Bezug genommen. Rückschlüsse auf vorhandene Defizite lassen sich jedoch nur bei einer umfassenden Veröffentlichung ziehen.

Im Ergebnis ist zu konstatieren, dass insbesondere Artikel 2 des vorliegenden Gesetzentwurfs in wichtigen Bereichen gute Regelungen beinhaltet, die der DGB ausdrücklich als wegweisend und zielführend begrüßt.

I.I IM EINZELNEN NIMMT DER DGB WIE FOLGT STELLUNG:

ZU ARTIKEL 1:
Gesetz über die Mitwirkung des Bundes an der Besetzung von Gremien (Bundesgremienbesetzungsgesetz – BGremBG)

§ 1 – Ziel des Gesetzes

Der DGB begrüßt einerseits die sprachliche Präzisierung des Gesetzesziels, wonach künftig nicht nur auf die „gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern in Gremien" hingewirkt, sondern die „paritätische Vertretung von Frauen und Männern in Gremien" erreicht werden soll. Bedauerlich ist jedoch, dass andere an den Besetzungsverfahren von Gremien Beteiligte nicht länger auf die Regelungen des Gesetzes verpflichtet werden sollen, weil das Gesetz nur noch die durch den Bund zu bestimmenden Mitglieder von Gremien ins Auge fasst.

In der Zusammenschau mit den übrigen aufgeweichten Regelungen des Gesetzentwurfs, ist ein Erreichen des in § 1 normierten Ziels in einer angemessenen Zeit des Übergangs nicht zu erwarten.

§ 2 – Geltungsbereich

Während das geltende Bundesgremienbesetzungsgesetz für alle „Vorstände, Beiräte, Kommissionen, Ausschüsse, Verwaltungs- und Aufsichtsräte, kollegiale Organe und vergleichbare Gruppierungen" mit Berufungs- oder Entsendungsrecht des Bundes gilt, soll es zukünftig auf „Aufsichtsgremien" und „wesentliche Gremien" beschränkt werden. Diese Einschränkung lehnt der DGB ab. Vor der Ernennung zum Mitglied eines „wesentlichen Gremiums" steht das Sammeln von Erfahrungen in weniger herausgehobenen Gremien. Daher muss bereits auf dieser Ebene die Männerdominanz angegangen werden. Nur so haben Frauen die gleiche Chance, Erfahrungen zu sammeln und den Weg zur Mitgliedschaft in einem „wesentlichen Gremium" zu ebnen.

Der gewünschte Gleichklang mit den Regelungen für die Privatwirtschaft ist an dieser Stelle nicht überzeugend, da die öffentliche Hand bei der Durchsetzung der Gleichberechtigung eine Vorbildfunktion einnimmt, der sie dringend gerecht werden muss.

Der DGB begrüßt, dass der Gesetzentwurf den Bundesrechnungshof nicht mehr in Gänze ausnimmt, sondern nur noch die Ernennung von Gremienmitgliedern, die in Ausübung gesetzlich verbürgter Unabhängigkeit bestimmt werden. Gleichwohl hält der DGB auch insoweit an seiner Kritik fest. Hinsichtlich der Benennung solcher Gremienmitglieder besteht erheblicher gleichstellungspolitischer Handlungsbedarf.

Die von der Entwurfsbegründung angeführte verfassungsrechtlich garantierte Unabhängigkeit seiner Mitglieder verbietet nach Ansicht des DGB nicht, dass für die von ihnen zu bildenden Gremien geschlechterparitätische Regeln gelten. Entscheidend für die Wahrung der verfassungsmäßigen Unabhängigkeit ist, dass die gesetzlichen Regelungen für Gremienbesetzungen ohne Ansehen der konkreten Person erfolgen. Dies ist bei der Anwendung des BGremBG erfüllt, da für die erforderlichen Auswahlabwägungen ausreichend viele hochqualifizierte Frauen zur Verfügung stehen, zwischen denen sich die unabhängigen Richter/innen und Mitglieder des Bundesrechnungshofes bei ihrer Auswahl völlig frei entscheiden können.

Warum soll der Gesetzgeber gehindert sein, dem Bundesrechnungshof geschlechterbezogene Vorgaben bei der Gremienbesetzung zu machen, wenn er ihm doch funktionsbezogene und beispielsweise (mit dem Lebensalter korrellierende) dienstaltersbezogene Vorgaben durchaus macht? So gibt § 13 Abs. 2 S.1 BRHG vor: *„Der Große Senat bildet einen Ständigen Ausschuß. Dieser besteht aus dem Vizepräsidenten sowie aus zwei Abteilungsleitern und zwei Prüfungsgebietsleitern, die mit ihren Vertretern* unter Berücksichtigung des Dienstalters *nach Maßgabe der Geschäftsordnung benannt werden."* Auch § 6 BRHG sieht sogar – nachrangig zum Dienstalter – eine Aufgabenzuweisung anhand des *Lebensalters* vor.

Folgt man der Argumentation der Entwurfsbegründung, dass das Geschlecht eines Mitglieds die Unabhängigkeit des Gremiums bzw. der es bildenden Gliederung beeinträchtige, ließe sich schlussfolgern, dass es aufgrund der vielen rein oder überwiegend männlich besetzten Gremien um die Unabhängigkeit sowohl der bundesdeutschen Justiz als auch der Rechnungshöfe schlecht bestellt ist. Diese Schlussfolgerung hielte der DGB für gewagt.

§ 3 – Begriffsbestimmungen

Der DGB fordert eine umfassende Gremiendefinition, die weiterhin Vorstände, Beiräte, Kommissionen, Ausschüsse, Verwaltungs- und Aufsichtsräte, kollegiale Organe und vergleichbare Gruppierungen unbeschadet ihrer Bezeichnung umfasst.

Hat ein Dritter gegenüber dem Bund ein Vorschlagsrecht, so soll das Bundesgremienbesetzungsgesetz keine Anwendung finden. Der DGB schlägt vor, zumindest eine Pflicht zu normieren, die dem Bund aufgibt, auf die Einhaltung der im Gesetz niedergelegten Maßgaben hinzuwirken.

§ 4 – Vorgaben für Aufsichtsgremien

Abs. 1 und 2

Statt des derzeitigen Doppelbenennungsverfahrens soll das Verfahren der Gremienbesetzung künftig zielorientiert(er) gestaltet werden. Aus diesem Grund sollen konkrete Quotenvorgaben in Abhängigkeit von der Anzahl der vom Bund zu bestimmenden Mitglieder eines Gremiums normiert werden.

Die Festlegung der Quote auf 30 Prozent hält der DGB – auch angesichts der Vorbildfunktion der öffentlichen Hand – für zu gering. Die in den Sätzen 1 bis 3 verankerte Quotenregelung außer Kraft zu setzen, wenn der Bund für ein Gremium nur insgesamt höchstens zwei Mitglieder bestimmen kann, wirft die Frage auf, wie ernst die Bundesregierung den aus Art. 3 Abs. 2 resultierenden Auftrag zu einer aktiven Gleichstellungspolitik nimmt. Da erscheint der Hinweis in der Gesetzesbegründung, dass bei nur einem Sitz in einem Gremium nicht beiden Geschlechtern entsprochen werden könne, durchaus überflüssig. Aber auf die Quotierung von zwei Sitzen ganz zu verzichten, weil die Berücksichtigung beider Geschlechter über die – wohlgemerkt vorübergehende und ab 2018 zu erhöhende – Zielmarke von 30 Prozent hinausgeht und – um es deutlich auszusprechen – eine Quote von 50 Prozent bedeuten würde, ist ein Armutszeugnis. Das wird insbesondere in Zusammenhang mit der Begründung zu Abs. 2 Satz 2 deutlich: Bei einer ungeraden Anzahl von Mitgliedern des Bundes sei der prozentuale Anteil eines Geschlechts stets niedriger als 50 Prozent, „da eine Geschlechterquote von 50 Prozent aus tatsächlichen Gründen unmöglich ist". Das Argument greift jedoch nicht, wenn zwei Mitglieder des Bundes für ein Gremium zu bestimmen sind. Hier fehlt zweifellos der politische Wille. Für alle Fälle, in denen nur ein Mitglied eines Gremiums durch den Bund zu bestimmen ist, fordert der DGB die ausnahmslose Pflicht zur alternierenden Benennung von Frauen und Männern.

Im Übrigen ist auch die in Abs. 2 gesetzte Zielmarke von 50 Prozent ab 2018 zu vage und unverbindlich. Um zu substanziellen Fortschritten zu kommen, sollte die Quote des § 4 Abs. 1 spätestens zum 1. Januar 2018 verbindlich auf 50 Prozent steigen.

§ 5 – Vorgaben für wesentliche Gremien

Abs. 1

Dass die Institutionen des Bundes selbst bestimmen, welche Gremien „wesentlich" im Sinne des BGremBG sind, hält der DGB für die Durchsetzung der Gleichstellung der Geschlechter für kontraproduktiv. Damit liegt die Reichweite des Geltungsbereichs dieses Gesetzes in der Hand der Adressaten.

Der Versuch, den unbestimmten Begriff der Wesentlichkeit anhand der drei unbestimmten Rechtsbegriffe „tatsächliche, wissenschaftliche oder zukunftsrelevante Bedeutung" eingrenzen zu wollen, gelingt dem Entwurf nicht. Diese Begriffe können nach Belieben restriktiv ausgelegt werden. Dies zeigt schon die Entwurfsbegründung: „Tatsächliche Bedeutung hat ein Gremium insbesondere dann, wenn seine Entscheidungen und Empfehlungen Auswirkungen auf die Lebenswirklichkeit einer großen Zahl von Personen haben." Die inhaltliche Eingrenzung wirft sofort mindestens drei neue Fragen auf, für deren Beantwortung sich ein großer Interpretationsspielraum eröffnet. Wann haben Entscheidungen (und Empfehlungen?) Auswirkungen auf die Lebenswirklichkeit? Von welcher Tragweite müssen die Auswirkungen sein? Was ist eine große Zahl von Personen? Die tatsächliche, wissenschaftliche oder zukunftsrelevante Bedeutung widerspricht auch dem Zweck des Gleichstellungsrechts insgesamt.

Dieses zielt zwar zum einen durchaus auch auf eine gesamtgesellschaftliche Wirkung, indem Entscheidungen und Empfehlung dadurch geschlechtergerechter werden, dass mehr Frauen an ihnen mitwirken. Aber im Kern geht es doch darum, die Teilhaberechte der Frauen im demokratischen Rechtsstaat endlich zu verwirklichen. Wenn einer Frau allein durch die herrschende Diskriminierung versagt wird, in einem Gremium mitzuwirken, dann kann dies nicht dadurch gerechtfertigt werden, dass das Gremium z.B. nur die Binnenorganisation der Verwaltung betrifft (also nicht von tatsächlicher Bedeutung für die Lebensrealität der BürgerInnen ist), nur einen bereits zurückliegenden Zeitraum betrifft (also nicht zukunftsrelevant ist) und nur Tatsachen ermittelt ohne sie auszuwerten (also nicht wissenschaftlich arbeitet). Man stelle sich also hypothetisch vor, es gebe eine Kommission, die die Sachverhalte möglicherweise frauendiskriminierender Beförderungsentscheidungen in eng begrenzten Teilen der Bundesverwaltung der 90er Jahre ermittelt – ohne Entscheidung oder Empfehlung. Nach der vorliegenden Entwurfsfassung könnte sie ohne weiteres nur mit Männern besetzt werden.

Auch der Hinweis darauf, dass die Verfahren zur Bestimmung der wesentlichen Gremien (bewusst) nicht geregelt werden und von den Institutionen des Bundes autonom festgelegt werden können, verdeutlicht die weiten Ermessensspielräume. Der DGB fordert deshalb nachdrücklich, im Hinblick auf die Bestimmung eines Gremiums als wesentlich zumindest das Verfahren festzulegen.

Abs. 2

Selbst wenn aber ein Gremium als wesentlich bestimmt wird, ergeben sich daraus in Abs. 2 keine nachprüfbaren und belastbaren Pflichten der bestimmenden Institutionen. Ein bloßes „Hinwirken" auf Parität und ein Ermessen hinsichtlich der Anwendung der ohnehin schon unzureichenden 30-Prozent-Regelung für Aufsichtsgremien wird keine geschlechterpolitischen Fortschritte bewirken. Der DGB fordert daher dringend eine umfassende und ausnahmslose Besetzungsquotenregelung für sämtliche Gremien.

Beteiligungspflichten

Der DGB regt zur Rechtsklarheit einen Hinweis auf die Rechte der Gleichstellungsbeauftragten an: „Bestimmt der Bund Mitglieder eines Gremiums, sind die Beteiligungsrechte der Gleichstellungsbeauftragten nach § 24 Absatz 1 Nummer 4 des Bundesgleichstellungsgesetzes zu beachten."

ZU ARTIKEL 2:

Gesetz für die Gleichstellung von Frauen und Männern in der Bundesverwaltung und in den Unternehmen und Gerichten des Bundes (Bundesgleichstellungsgesetz – BGleiG)

Abschnitt 1: Allgemeine Bestimmungen

§ 1 – Ziele des Gesetzes

Abs. 1 und 2

Der DGB begrüßt ausdrücklich, dass im Gesetzentwurf der Bundesregierung schon in den Gesetzeszielen der Tatbestand der strukturellen Benachteiligung insbesondere von Frauen im öffentlichen Dienst des Bundes anerkannt (§ 1 Abs. 1 Nr. 2) und die gezielte Förderung von Frauen als Instrument zum Abbau dieser Benachteiligungen (§ 1 Abs. 2 Satz 2) auch künftig verankert sein wird.

Ohne die gezielte Förderung von Frauen werden verkrustete Strukturen, die sich zu deren Nachteil auswirken, nicht aufgebrochen werden können. Sie ist ein wichtiges Instrument, das maßgeblich dazu beitragen kann, strukturelle Benachteiligungen abzubauen und das in § 1 Abs. 1 Nr. 1 erklärte Ziel der Verwirklichung der Gleichstellung von Männern und Frauen in absehbarer Zeit zu erreichen.

Die Frage ist nach wie vor berechtigt, wie angesichts eines formal diskriminierungsfreien öffentlichen Dienstrechts ohne die gezielte berufliche Förderung von Frauen der Abbau faktischer Benachteiligungen struktureller Art gelingen kann.

Der Zweite Erfahrungsbericht der Bundesregierung zum Bundesgleichstellungsgesetz weist zwar Zuwächse bei den Frauenanteilen an der Gesamtbeschäftigung aus (2009 erstmals knapp 51 Prozent Frauen), kommt jedoch zu dem Ergebnis, dass Frauen in Führungspositionen in der Bundesverwaltung nach wie vor unterrepräsentiert sind. Nur 30 Prozent der Leitungsfunktionen im gesamten Bundesdienst sind mit Frauen besetzt.

Bei den Abteilungsleitungen stieg der Frauenanteil von 9 Prozent 2004 auf 14 Prozent 2009. Bei den Unterabteilungsleitungen erhöhte sich der Frauenanteil von 18 Prozent 2004 auf 23 Prozent im Jahr 2009. Die meisten Frauen in Führungspositionen in der Bundesverwaltung finden sich mit 26 Prozent 2009 auf Referatsleitungsebene.

Die Zahlen zeigen: Trotz des Bundesgleichstellungsgesetzes steigt der Anteil von Frauen in Führungspositionen der Bundesverwaltung nur langsam. Und: Mit steigender Hierarchieebene sinkt ihr Anteil an den Führungspositionen. Die gläserne Decke existiert nicht nur in der Wirtschaft, sondern auch im öffentlichen Dienst. Sie macht es Frauen fast unmöglich, in die obersten Hierarchieebenen vorzudringen.

Im öffentlichen Sektor, einem für Frauen wichtigen Beschäftigungsbereich, zeigen sich Segregationstendenzen wie sie vom Arbeitsmarkt bekannt sind. Hier wie da müssen sich die Strukturen ändern, damit Frauen nicht länger benachteiligt werden.

An einem Beispiel lässt sich das illustrieren:

Für Beamtinnen sind Beurteilungen die wichtigste Grundlage für Beförderungsentscheidungen und Funktionsbesetzungen. Die Ergebnisse der Beurteilungsverfahren zeigen jedoch immer wieder: Beamtinnen erhalten (teilweise) signifikant schlechtere Beurteilungen als ihre männlichen Kollegen. Dies ist insofern auffällig, als die Frauen durchschnittlich mit den besseren Schulnoten und den besseren Testergebnissen eingestellt werden. Diese Entwicklung setzt sich in besseren Prüfungsergebnissen fort. Auch in den Auswahlverfahren zum Aufstieg in den höheren Dienst erzielen Frauen regelmäßig proportional die besseren Ergebnisse.

Insoweit entspricht ein signifikanter Leistungsabfall, wie er sich Jahr für Jahr in den Beurteilungsrunden widerspiegelt, nicht der allgemeinen Lebenserfahrung und erscheint – von Ausnahmen im Einzelfall abgesehen – nicht nachvollziehbar. Die Vermutung liegt nahe, dass die Ursachen für geschlechterspezifische Unterschiede bei den Beurteilungsnoten eher in der Leistungsbewertung als im Leistungsverhalten zu suchen sind. Solche Effekte sind nur durch die Anwendung mittelbar diskriminierender Kriterien bei den Bewertungsmaßstäben und den Einfluss informeller Kriterien wie z.B. der sozialen Passung zu erklären.

§ 2– Geltungsbereich

Der Deutsche Gewerkschaftsbund begrüßt ausdrücklich, dass § 2 i.V.m. § 3 Nr. 9 des Entwurfs die Regelung des § 3 Abs. 2 BGleiG wieder aufgreift. Mit der Maßgabe, dass Unternehmen, die aus bundeseigener Verwaltung in ein Unternehmen privaten Rechts umgewandelt werden, auf die entsprechende Anwendung des Gesetzes hinwirken sollen, zeigt der Bundesgesetzgeber, dass er sich seiner Vorreiterrolle bewusst ist und hebt seine Vorbildfunktion sowohl für die Gesetzgebung in den Ländern als auch für die private Wirtschaft hervor. Allerdings ist die Regelung in § 2 Satz 2 so unverbindlich formuliert, dass eine wirksame und zielführende Umsetzung nicht zu erwarten ist.

Der DGB fordert daher wie folgt zu formulieren: „Sofern der Bund an Unternehmen nach § 3 Nr. 9 die Mehrheitsbeteiligung hält, hat er die entsprechende Anwendung dieses Gesetzes durch die Unternehmen sicherzustellen. Im Übrigen hat er auf eine entsprechende Anwendung hinzuwirken."

Verstärkte Anforderungen sollten auch an Unternehmen gestellt werden, bei denen zwar nicht der Bund, aber die öffentliche Hand insgesamt über 50 Prozent der Anteile hält.

§ 3 – Begriffsbestimmungen

Nr. 1

Gemäß der Anmerkungen zu Abs. 1 Nr. 4 ist auch hier auf den gesamten Arbeitskontext einer Dienststelle abzustellen, unabhängig davon, ob die Beschäftigung aus Personalmitteln oder Sachmitteln des Haushalts finanziert wird.

Zumindest aber sollten in § 3 Nr. 1 die nicht berufsbildungsgesetzlich oder laufbahnrechtlich reglementierten (und damit nicht als „Ausbildungsplätze" geltenden) Volontariats-/Praktikumsplätze (z.B. bei staatlichen Museen oder im Denkmalschutz) der Klarstellung halber aufgezählt werden.

Nr. 4

Der Deutsche Gewerkschaftsbund setzt sich dafür ein, mit dem BGleiG die im Arbeitskontext einer Dienststelle tatsächlich stattfindende Diskriminierung zu bekämpfen, unabhängig davon, ob die Betroffene selbst in einem Beschäftigungs-/Dienstverhältnis zur Dienststelle steht. Prekäre Beschäftigungsbedingungen der arbeitnehmerähnlichen Beschäftigten treffen besonders Frauen. Ihre Situation ist daher ebenfalls mit den Mitteln dieses Gesetzes zu verbessern. Der DGB fordert daher, Nr. 4 wie folgt zu erweitern:

„Beschäftigte: Beamtinnen und Beamte, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie arbeitnehmerähnliche Personen im Sinne des § 12 a Tarifvertragsgesetzes, einschließlich Auszubildender, ferner Inhaberinnen und Inhaber öffentlicher Ämter sowie Richterinnen und Richter. Beschäftigte im Sinne dieses Gesetzes sind auch diejenigen, die in der Dienststelle weisungsgebunden tätig sind oder der Dienstaufsicht unterliegen, unabhängig davon, ob ein Arbeits- oder Dienstverhältnis zur Dienststelle besteht."

Nr. 6

Der Begriff „Familienpflichten" wird durch den Begriff „Familienaufgaben" ersetzt und um den Hinweis ergänzt, dass hierzu auch die Inanspruchnahme der Elternzeit nach dem Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz zählt. Von der Erfüllung von Familienaufgaben werden verschiedene wichtige Rechte (z. B. Rückkehrrecht in Vollzeitbeschäftigung, § 17) abhängig gemacht. Deshalb kommt dieser Definition eine erhebliche Bedeutung zu.

Nr. 7

Der DGB begrüßt die Aufnahme des Pflegebegriffs in den Gesetzestext, der die gesellschaftliche Entwicklung widerspiegelt und die gesellschaftliche Bedeutung von Pflegeaufgaben hervorhebt.

Nr. 9

Der DGB regt an, dass auch Vereine dem Anwendungsbereich unterfallen, deren Mitglieder mehrheitlich aus juristischen Personen des öffentlichen Rechts und/oder Unternehmen im Sinne dieses Gesetzes bestehen. Andernfalls ergeben sich Regelungslücken. So sind beispielsweise einige Spitzenorganisationen der Sozialversicherung selbst als Körperschaften des öffentlichen Rechts vom Geltungsbereich erfasst (z. B. GKV-Spitzenverband), eingetragene Vereine indes nicht (z. B. Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung e. V.).

Der DGB bittet, die Begriffsbestimmung zu ergänzen: „…; Vereine, deren Mitgliedschaft zu mehr als 50 Prozent aus juristischen Personen des öffentlichen Rechts und/oder Unternehmen im Sinne von Satz 1 besteht."

Nr. 10 i.V.m. Nr. 2

Die strukturelle Benachteiligung von Frauen im Bundesdienst zeigt sich in der zu geringen Repräsentanz in der Laufbahngruppe des höheren Dienstes und in den höheren Besoldungs- und Entgeltgruppen der jeweiligen Laufbahngruppen ebenso wie an der zu geringen Teilhabe an Leitungsfunktionen und der selteneren Verbeamtung. Die Unterrepräsentanz von Frauen in höheren Positionen ist ein Ergebnis der vertikalen Segregation innerhalb der Berufsfelder.

Die Unterrepräsentanz von Männern in den Bereichen gemäß § 3 Nr. 2 ist nicht notwendigerweise – wie in der Gesetzesbegründung dargelegt – Indikator für deren Benachteiligung. Männer, die in den unteren Besoldungs-, Vergütungs- und Lohngruppen, in den unteren Laufbahngruppen oder in bestimmten Fachrichtungen oder Berufsausbildungsgängen unterrepräsentiert sind, sind nicht benachteiligt, sondern an schlecht bezahlten Tätigkeitsbereichen und Stellen nicht interessiert bzw. schlechter qualifiziert als Frauen. Das Prinzip des Nachteilsausgleichs greift an dieser Stelle nicht.

Halbsatz 2 dieser Regelung kann die grundsätzlichen Probleme einer symmetrischen, auf beide Geschlechter bezogenen Betrachtungsweise nicht lösen. Die Feststellung, auf welchen Bereich sich eine Entscheidung maßgeblich bezieht, bietet Raum zur Umgehung gleichstellungspolitischer Zielsetzungen und wird in der Praxis in hohem Maße streitanfällig werden.

§ 4 – Allgemeine Pflichten

Abs. 1

Der DGB begrüßt, dass die „Allgemeinen Pflichten" in einem neuen § 4 eigens hervorgehoben werden und die besondere Verantwortung von Beschäftigten mit Vorgesetzten- und Leitungsaufgaben in Abs. 1 explizit benannt wird.

Bedauerlicherweise soll das Kriterium, „Förderung des Erreichens der Gesetzesziele" nun – anders als noch im Referentenentwurf – nicht in die dienstliche Beurteilung der Beschäftigten mit Vorgesetzten- und Leitungsfunktionen aufgenommen werden. Der DGB hält eine solche Maßnahme für angemessen und effektiv:

Nur wenn die Verweigerungshaltung von Vorgesetzten bei der Umsetzung der Gleichstellung von Männern und Frauen auch sanktioniert wird, wird sich die Implementation verbessern. Auch die Beurteilungsrichtlinien für Vorgesetzte müssten entsprechend angepasst werden.

Abs. 3

In den Rechts- und Verwaltungsvorschriften des Bundes sowie im dienstlichen Schriftverkehr sollte die sprachliche Gleichstellung von Männern und Frauen heute selbstverständlich sein. Wenn offenbar dennoch nach wie vor Regelungsbedarf besteht, sollte die sprachliche Gleichstellung nicht anders als gesetzlich verbindlich und verpflichtend geregelt werden.

Abschnitt 2: Maßnahmen zur Gleichstellung von Frauen und Männern

Die durch die symmetrische Geschlechteransprache induzierte neue Konnotation der geplanten Regelungen verschiebt den Akzent zur „Förderung der tatsächlichen Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern". Gleichstellungspolitische Maßnahmen sollen künftig nicht mehr ausschließlich die beruflichen Entwicklungswege von Frauen fördern, sondern auch Männer in den Bereichen, in denen sie unterrepräsentiert sind. Diese Akzentverschiebung wird insbesondere im Abschnitt 2 „Maßnahmen zur Gleichstellung von Frauen und Männern" deutlich: In § 6 Abs. 2, § 7 Abs. 1 Satz 3, § 8 Abs. 1 und § 10 Abs. 1 und 6 wird das Prinzip des Nachteilsausgleichs für weibliche Beschäftigte aufgegeben zugunsten einer vermeintlich geschlechtergerechten Handhabung. Das ist insbesondere im Hinblick auf die gleichstellungspolitischen Maßnahmen zur Arbeitsplatzausschreibung, zu den Bewerbungsgesprächen, den Einstellungs- und Aufstiegskriterien, zur Vergabe von Ausbildungsplätzen und zur Fortbildung folgenschwer, weil an diesen Stellen die strukturelle Benachteiligung von Frauen korrigiert werden kann. Wie schwierig und langwierig es ist, trotz der Förderung der beruflichen Entwicklungswege von Frauen auf dem Weg zur tatsächlichen Gleichstellung von Männern und Frauen Fortschritte zu erzielen, belegen die aktuellen Zahlen. Der Aufstieg in Leitungs- und Spitzenpositionen funktioniert nur, wenn Frauen auch Chancen haben, auf die Ebene der Unterabteilungs- und Abteilungsleitung nachzurücken.

Der DGB begrüßt, dass das Prinzip des Nachteilsausgleichs für weibliche Beschäftigte im vorliegenden Gesetzentwurf wieder stärker in den Fokus gerückt ist. Damit wird der Situation der Frauen und Männer im öffentlichen Dienst des Bundes Rechnung getragen. Das Ziel, strukturelle Benachteiligungen von Frauen durch deren gezielte Förderung abzubauen, entspricht dem aus Art. 3 Abs. 2 resultierenden Auftrag zu einer aktiven Gleichstellungspolitik. Der DGB begrüßt deshalb ausdrücklich, dass durch die Regelung des neu hinzugefügten § 8 Abs. 4 vom Ziel der paritätischen Vertretung von Frauen und Männern in einzelnen Bereichen abgewichen werden kann, wenn dies dem Ziel des Gesetzes dient, strukturelle Benachteiligungen von Frauen abzubauen.

§ 6 – Arbeitsplatzausschreibung

Abs. 1

In Satz 4 ist auf die Einschränkung „es sei denn, zwingende dienstliche Belange stehen dem entgegen" zu verzichten. Langjährige Erfahrungen in der Unterstützung von Beschäftigten, Betriebs- und Personalvertretungen sowie Gleichstellungsbeauftragten zeigen, dass es bei entsprechendem Willen der Dienststellenleitung stets Wege gibt, um Vorgesetzten- und Leitungsaufgaben in Teilzeit mit den dienstlichen Belangen in Einklang zu bringen. Führen in Teilzeit erfordert die Veränderung jahrelang eingeübter Ansichten und Abläufe. Diese werden gerne vorschnell als zwingender dienstlicher Belang angeführt. Hier sollte das Gleichstellungsgesetz keine Aushebelung der Ausschreibung in Teilzeit zulassen.

Abs. 2

Der frauenspezifische Fokus des bisherigen § 6 Abs. 2 ist – mit Ausnahme von Satz 3, siehe unten – beizubehalten und verpflichtend zu formulieren. Die derzeitige Entwurfsfassung fällt mit ihrem „soll" noch hinter das „sind" des § 4 Abs. 1 Bundeslaufbahnverordnung zurück.

An dieser Stelle offenbart sich die Undifferenziertheit der mit dem Entwurf verfolgten Abkehr von der Bekämpfung der Frauendiskriminierung hin zu einer symmetrischen Betrachtung. Denn Absatz 2 führt in seiner derzeitigen Entwurfsfassung zu einer allumfassenden Ausschreibungspflicht. Einzig in den wenigen Bereichen in denen die Anzahl von Frauen und Männern exakt gleich ist, wird diese Regelung nicht Anwendung finden.

Soll von dieser Regelung des BGleiG ein gleichstellungspolitischer Impuls ausgehen, so sind nach Ansicht des DGB die Ausnahmen von der Ausschreibungspflicht (§ 4 Abs. 2 BLV) einzuschränken. Der DGB hält es im Sinne der Bekämpfung der drastischen Überrepräsentanz von Männern auf Staatssekretärs-, Abteilungsleiter- sowie anderen Leitungsstellen für dringend geboten, solche Stellen zwingend auszuschreiben und dazu § 4 Abs. 2 Ziff. 1 und 2 BLV durch § 6 Abs. 2 BGleiG einzuschränken. Satz 3 des vorliegenden Regelungsentwurfs ist daher anzupassen.

§ 7 – Bewerbungsgespräche

Abs. 1

Satz 3 ist zu streichen.

Abs. 3

Der DGB spricht sich dafür aus, die Regelung zur paritätischen Zusammensetzung von Auswahlkommissionen nicht länger ins Ermessen zu stellen; Auswahlkommissionen sollten künftig zu gleichen Teilen mit Frauen und Männern besetzt werden *müssen*. Satz 2 erlaubt auch bei einer zwingenden Regelung in Satz 1 die Ausnahme.

Die Regelung ist jedoch insoweit unzureichend, als im Fall einer nicht vorhandenen Parität aus „triftigen Gründen" die Gründe dafür nur aktenkundig gemacht werden müssen. Die Formulierung „triftige Gründe" eröffnet erheblichen Interpretationsspielraum und muss daher durch eine rechtssichere Formulierung ersetzt bzw. durch ein Beispiel ergänzt werden.

§ 8 – Auswahlentscheidungen bei Einstellung, beruflichem Aufstieg und der Vergabe von Ausbildungsplätzen

Abs. 1

Aus den oben angeführten Gründen fordert der DGB, die Regelung in der derzeit geltenden nur auf Frauen bezogenen Formulierung des § 8 beizubehalten und dabei die von der Pflicht zur bevorzugten Berücksichtigung von Frauen zulässigen Ausnahmen an höhere Hürden zu knüpfen. Zwar ist die vorgesehene Ersetzung von „in der Person eines Mitbewerbers liegenden Gründen" durch „rechtlich schützenswerte Gründe" ein kleiner Schritt in die richtige Richtung. Der DGB fordert weitergehend aber die Ergänzung um die Voraussetzung „*schwerwiegender*" Gründe." Die Ergänzung der Regelung durch ein Beispiel für einen solchen schwerwiegenden persönlichen Grund sollte den Ermessensspielraum zusätzlich einschränken und sollte darum eingefügt werden.

Außerdem sollte Abs. 1 dahingehend ergänzt werden, dass für den Fall der Bevorzugung eines männlichen Mitbewerbers in einem Bewerbungsverfahren aus einem „schwerwiegenden persönlichen Grund" diese Ausnahme von der Pflicht zur bevorzugten Berücksichtigung von Frauen schriftlich begründet werden muss.

Darüber hinaus fordert der DGB, sog. Ausschärfungen der Beurteilung zukünftig bei Beförderungsentscheidungen nicht mehr zu Lasten von Frauen zu berücksichtigen. Durch die bestehende „Überdifferenzierung" bei Beförderungsentscheidungen läuft die Quotenregelung oftmals leer. So werden bei gleicher Gesamtbeurteilung zunächst Binnendifferenzierungen nach verschiedenen Kategorien gebildet. Sind auch auf dieser Stufe unterschiedliche Bewerber/innen noch gleichauf, werden die Leistungs- und Befähigungsmerkmale einer sog. „Ausschärfung" unterzogen. Diese Ausdifferenzierung wird nötigenfalls auch noch auf Vorbeurteilungen erstreckt, um einen scheinbar messbaren Qualifikationsunterschied für die Beförderungsentscheidung herauszuarbeiten. Damit bleibt für die Quotenregelung nur noch dann Raum, wenn nach dieser Exegese noch ein Gleichstand in den Qualifikationen besteht. Wie der ehemalige Bundesverfassungsrichter Prof. Dr. Hans-Jürgen Papier jüngst in einem Rechtsgutachten für das Land Nordrhein-Westfalen dargelegt hat, bietet dieser Grad der Ausdifferenzierung nur eine scheinbare Rationalität, die „verschleiert, dass bei jeder Auswahl auch ein gewisser Ermessensspielraum besteht."[2]

[2] Hans-Jürgen Papier: 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, 2014, S. 40.

Durch die sehr weitgehende Ausdifferenzierung gewinnen Frauen benachteiligende Einflussfaktoren auf Beurteilungen entscheidungsrelevantes Gewicht, während „auf der anderen Seite die Frauenförderung mittels leistungsbezogener Quoten aus[ge]hebelt" wird.[3]

Wir schlagen vor, in § 8 Abs. 1 Satz 3 eine gesetzliche Schranke der Ausdifferenzierung zu verankern. Frauen sollten danach (unter den genannten Bedingungen des BGleiG) bevorzugt berücksichtigt werden, sofern „ein männlicher Mitbewerber nicht eine offensichtlich bessere Qualifikation aufweist".

Darüber hinaus sollte ein neuer Satz 4 ergänzt werden:
„Der Qualifikationsvergleich gemäß Satz 3 beschränkt sich auf die Gesamtbeurteilung einschließlich einer etwaigen Binnendifferenzierung; eine weitergehende Ausschärfung ist unzulässig."

Wir regen außerdem an, eine entsprechende Regelung direkt im Laufbahnrecht zu implementieren, um ihre Berücksichtigung in der Praxis zu gewährleisten.

§ 9 – Qualifikation von Bewerberinnen und Bewerbern

Abs. 2

Die Aufzählung in Nr. 1 sollte um die Tatbestände Aufstiegsausbildung und Beförderung ergänzt werden: „… oder Verzögerungen beim Abschluss einzelner Ausbildungsgänge, beim Abschluss von Aufstiegsausbildungen oder verzögerte Beförderungen aufgrund der Wahrnehmung von Familien- oder Pflegeaufgaben."

§ 10 – Fortbildung, Dienstreisen

Abs. 1

Die Fortbildung ist für den Aufstieg von besonderer Bedeutung und spielt für die Gleichstellung von Frauen und Männern in allen Hierarchieebenen eine herausragende Rolle. Deshalb müssen die Voraussetzungen und Bedingungen für die Inanspruchnahme dienstlicher Fortbildung verbessert werden. Fortbildungsmaßnahmen müssen evaluiert und ein umfassendes Bildungscontrolling umgesetzt werden.

Darüber hinaus ist es nach Ansicht des DGB nicht ausreichend, den Frauenanteil „an der jeweiligen Zielgruppe der Fortbildung" festzumachen. Ziel muss es sein, Parität in der jeweils nächsthöheren Hierarchieebene herzustellen.

Der DGB regt an, Satz 3 zu streichen, da die Umsetzung der Regelung bei zu erwartendem geringem Bedarf in der Praxis schwierig sein dürfte und nur mit erheblichem bürokratischem Aufwand erfolgen könnte.

---

[3] Ebenda, S. 42.

Abs. 2

Der DGB begrüßt, dass Beschäftigten mit Familien- oder Pflegeaufgaben auch die Teilnahme an Dienstreisen ermöglicht werden muss. Das kann dazu beitragen, Benachteiligungen beim beruflichen Fortkommen abzubauen. Die Einschränkung, dass beides- sowohl die Teilnahme an dienstlichen Fortbildungen als auch Dienstreisen – nur noch im Rahmen der dienstlichen Möglichkeiten ermöglicht werden muss, sieht der DGB kritisch. Die Aussicht, Fortbildungen und Dienstreisen während Familien- oder Pflegephasen absolvieren zu können, dürfte dadurch erheblich kleiner werden. Die Möglichkeit der Erstattung zusätzlich anfallender, nicht zu vermeidender Betreuungskosten für Kinder oder pflegebedürftige Personen ist positiv hervorzuheben. Allerdings dürfte die Ausgestaltung als Ermessensvorschrift deren Anwendung erheblich einschränken, sodass der konkrete Nutzen für die Beschäftigten nur gering sein dürfte.

Abs. 4

Die Anforderung an die Beschäftigten mit Vorgesetzten- und Leitungsaufgaben, sich über Maßnahmen zur Gleichstellung von Frauen und Männern sowie zur Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Erwerbstätigkeit zu informieren ist verpflichtend, der Besuch entsprechender Fortbildungsveranstaltungen sollte es auch sein.

Abschnitt 3: Gleichstellungsplan

§ 11 – Zweck

Der DGB begrüßt, dass durch den Verweis auf „die Ziele dieses Gesetzes" die Zwecksetzung des Gleichstellungsplans erweitert und der Gleichstellungsplan in seiner Bedeutung gestärkt wird. Der DGB schlägt vor, Satz 2 wie in § 10 Abs. 4 BGleiG um ein klarstellendes „aller" zu ergänzen: „Seine Umsetzung ist besondere Verpflichtung der Personalverwaltung, *aller* Beschäftigten mit Vorgesetzten- und Leitungsaufgaben sowie der Dienststellenleitung."

§ 12 – Erstellung

Abs. 1

Der DGB fordert Satz 1 verbindlich und unter Hinweis auf die frühzeitige Beteiligung der Gleichstellungsbeauftragten wie folgt zu formulieren: „Jede Dienststelle hat unter frühzeitiger Beteiligung der Gleichstellungsbeauftragten einen Gleichstellungsplan für jeweils vier Jahre zu erstellen, der nach zwei Jahren den aktuellen Gegebenheiten anzupassen ist."

§ 13 – Inhalt

Abs. 1

Am Ende von Satz 1 sollte es heißen „… *geschlechterdifferenziert* auswertet."

Von zentraler Bedeutung für einen Gleichstellungsplan sind die Rahmenbedingungen in Bezug auf *zu erwartende* Stelleneinsparungen oder -aufwüchse sowie personelle Fluktuationen. Diese sollten zwingender Annex der Bestandsaufnahme sein. Hierbei kann an die derzeit im Rahmen des Demografiedialogs der Bundesregierung, AG F, Unterarbeitsgruppe 1a erarbeiteten Maßnahmen zur Personalbedarfsberechnung angeknüpft werden. Auch die Analyse der Einhaltung der Zielvorgaben des vorangegangenen Gleichstellungsplans sollte aufgeschlüsselt nach der Entwicklung aufgrund von Einstellungen/Versetzungen, regulärem Ausscheiden wegen Erreichens der Altersgrenze und Ausscheiden aus anderen Gründen erfolgen.

Abs. 2

Der DGB kritisiert, dass Abs. 2 die einzige, quantitativ präzise Vorgabe für den Gleichstellungsplan nicht mehr beinhaltet, und fordert, die Regelung (§ 11 Abs. 2 S. 3 BGleiG) wieder einzufügen: „In jedem Gleichstellungsplan ist mindestens die Hälfte der zu besetzenden Personalstellen eines Bereichs, in dem Frauen unterrepräsentiert sind, zur Besetzung durch Frauen vorzusehen."

Angesichts der zögerlichen Fortschritte gerade auch im Bereich der oberen Führungsebenen ist es unverzichtbar, eine konkrete Ergebnisquote von „mindestens der Hälfte der zu besetzenden Personalstellen eines Bereichs, in dem Frauen unterrepräsentiert sind" im Gleichstellungsplan zu benennen und dies auch gesetzlich zu verankern. In Satz 2 ist nach „konkrete Zielvorgaben" die bestehende Rechtslage durch die Einfügung „in einem zeitlichen Stufenplan" fortzuschreiben.

Abs. 3

Abs. 3 sollte festschreiben, dass insbesondere auch Fortbildungsmaßnahmen zu benennen sind. Hier ist die Frühzeitigkeit entscheidend. Ausgehend von der Fluktuations- und Personalbedarfsprognose ist insbesondere in Bereichen mit einer Unterrepräsentanz von Frauen frühzeitig auszuwerten, welche Qualifikationen die beschäftigten Frauen besitzen, erwerben oder erwerben können. Es sollte außerdem ein Mindestanteil von Frauen an Fortbildungsmaßnahmen vorzusehen sein, die für die absehbar zu besetzenden Stellen förderliche Qualifikationen vermitteln.

Für die Gewinnung von Auszubildenden und anderen Nachwuchskräften sind regelmäßig gesonderte Maßnahmen zu entwickeln.

Die Rahmenbedingungen für die Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Erwerbstätigkeit müssen verbessert werden und Frauen und Männern gleichermaßen ohne berufliche Nachteile die Möglichkeit eröffnen, Erwerbstätigkeit und Familien-/Pflegeaufgaben unter einen Hut zu bringen. Dies kommt in Satz 2 derzeit nicht zum Ausdruck.

Abs. 4

Der DGB fordert, den Wortlaut des § 11 Abs. 3 BGleiG wiederaufzugreifen und Abs. 4 wie folgt zu formulieren: „Sofern personalwirtschaftliche Maßnahmen vorgesehen sind, durch die Stellen oder Planstellen gesperrt werden oder wegfallen, ist im Gleichstellungsplan vorzugeben, dass der Frauenanteil in Bereichen, in denen Frauen unterrepräsentiert sind, mindestens gleich bleibt."

Neuer Abs. 6

Der DGB wendet sich gegen die Streichung des bisherigen § 11 Abs. 6 2.Halbsatz BGleiG, der eine Berichtspflicht an die nächsthöhere Dienststelle bei Zielverfehlungen festschrieb. Diese Norm ist insbesondere nicht durch die Pflicht zur Veröffentlichung des Gleichstellungsplans im Intranet (§ 14) entbehrlich, denn sie macht auf Versäumnisse aktiv aufmerksam. Die bestehende Norm ist daher auszubauen. An dieser Stelle sollte geregelt werden, dass die Dienststelle, die den Gleichstellungsplan zu erstellen und umzusetzen hat, bereits vor der Erstellung des folgenden Gleichstellungsplans eine Mitteilungspflicht an die nächsthöhere Dienststelle hat.

Fraglich bleibt im vorliegenden Entwurf, welche Konsequenzen gezogen werden, wenn Zielvorgaben des Gleichstellungsplans nicht umgesetzt worden sind. Damit sich die Regelung nicht als wirkungslos erweist, muss unbedingt auch festgeschrieben werden, welche Sanktionen für den Fall der Zielverfehlung greifen.

Nach Ansicht des DGB ist es höchste Zeit, die Einhaltung sowohl der Gleichstellungspläne als auch der übrigen Regelungen des BGleiG durch weitere Verfahrensvorschriften sowie Sanktionen zu verbessern. Sowohl in anderen europäischen Ländern wie Norwegen als auch im deutschen Personalvertretungsrecht, im Vergaberecht sowie in § 156 SGB IX gibt es eine Reihe effektiver Maßnahmen. Wir schlagen vor, im BGleiG ein vielseitiges Instrumentarium einzuführen, um jeweils passende Lösungen bei Vollzugsdefiziten zu haben.

Kontrolle

Der DGB tritt für eine ressortübergreifende unabhängige Kontrollkommission mit Mitgliedern aus Verwaltung, Frauenverbänden, Gewerkschaften, Wissenschaft (Organisations- und Geschlechterforschung) sowie Gleichstellungsbeauftragten ein. Diese sollte ein umfassendes Recht zur Prüfung von Gleichstellungsplänen und ihrer Umsetzung, der Personalentwicklungsplanung sowie der Einhaltung von gleichstellungsrechtlichen Regelungen bei Gremien- und Stellenbesetzungen haben. Hierzu bedarf es umfassender Akteneinsichts- und Auskunftsrechte bei entsprechender Regelung von Verschwiegenheitspflichten.

Die Kommission könnte selbständig oder aufgrund von Eingaben tätig werden. Ergänzend wäre ein Beanstandungsrecht bei unzureichenden Vorgaben eines Gleichstellungsplans sinnvoll.

Haushaltsrechtliche finanzielle Sanktionen

Der DGB schlägt finanzielle Sanktionen vor, die für den Bund insgesamt kostenneutral sind. Die den Haushalten der jeweils betroffenen Behörden entzogenen Mittel sollten den im Haushalt vorgesehenen Maßnahmen zur Förderung der Gleichstellung zugutekommen. Gewichtige Sanktionen sollten bei folgenden Rechtsverletzungen greifen:

- Fehlende Erstellung eines Gleichstellungsplans trotz Mahnung,
- Unterschreitung der im Gleichstellungsplan festgelegten verbindlichen Zielvorgaben zur Erhöhung des Frauenanteils auf einer Vorgesetzten- oder Leitungsebene,
- Unterschreitung der im Gleichstellungsplan festgelegten verbindlichen Zielvorgaben zur Erhöhung des Frauenanteils in mehr als zwei Besoldungs-, Vergütungs-, Entgelt- oder Lohngruppen,
- Verletzung von mehr als zwei in einem Gleichstellungsplan als „wesentlich"/"prioritär" bezeichneten Zielvorgaben,
- wenn eine Stelle in einer Besoldungs-, Vergütungs-, Entgelt- oder Lohngruppe oder auf einer Vorgesetzten- oder Leitungsebene oder eine Position in einem Gremium, in der bzw. in dem der Frauenanteil unter 25 Prozent liegt, mit einem Mann besetzt wird; die Sanktion kann ermäßigt werden, wenn dargelegt werden kann, dass bereits früh im Vorfeld der Besetzung intensive Bemühungen ergriffen wurden, geeignete Frauen zu finden und zu gewinnen,
- Verletzung der Ausschreibungspflicht (§ 6),
- Verletzung der Einladungspflicht (§ 7),
- Verletzung von Erhebungs- und Berichtspflichten (§§ 38, 39).

Daneben erscheint uns eine Sanktionierung ebenfalls geboten bei:

- Erstellung eines Gleichstellungsplans unter Verletzung der von uns oben vorgeschlagenen Mindestvorgaben trotz zweifacher Mahnung,
- wiederholter Verletzung der Beteiligungsrechte der Gleichstellungsbeauftragten.

Diese Sanktionen sollten keine „Bußgelder" darstellen und daher unabhängig vom Verschulden verhängt werden. Die Verhängung der Sanktionen könnte auch auf Initiative der Kontrollkommission erfolgen.

§ 14 – Bekanntmachung, Veröffentlichung

Die von uns vorgeschlagenen Beanstandungen der Kontrollkommission sowie die Verhängung finanzieller Sanktionen sollten ebenfalls im Intranet öffentlich gemacht (§ 14) und im Bericht gem. § 39 aufgeführt werden.

Abschnitt 4: Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Berufstätigkeit für Frauen und Männer

§ 16 – Teilzeitbeschäftigung, Telearbeit, mobiles Arbeiten und Beurlaubung zur Wahrnehmung von Familien- und Pflegeaufgaben

Abs. 1

In Abs. 1 ist das Angebot „besonderer Arbeitszeitmodelle" durch die Formulierung „familien- oder pflegefreundlicher Arbeitszeitmodelle" für Beschäftigte mit entsprechenden Aufgaben sprachlich präzisiert worden und ermöglicht so den durchaus sehr unterschiedlichen Anforderungen entsprechend eine große Bandbreite möglicher Arbeitszeitmodelle. Positiv ist auch, dass die explizit genannten Beschäftigungsformen (Teilzeitbeschäftigung, Beurlaubung) bzw. Formen der Arbeitsorganisation (Telearbeit) durch die Möglichkeit des mobilen Arbeitens ergänzt wurden.

Werden Anträge auf Teilzeit, Telearbeit, mobiles Arbeiten, Beurlaubung oder familien- oder pflegefreundliche Arbeitszeitmodelle abgelehnt, sollte dies nicht nur schriftlich begründet werden müssen. Vielmehr muss auch die Gleichstellungsbeauftragte beteiligt werden. Nur dadurch kann flächendeckend sichergestellt werden, dass Vorgesetzte diese Anträge objektiv prüfen.

Abs. 2

Der DGB begrüßt, dass die Information über die Folgen der Teilzeitbeschäftigung und anderer Arbeitszeitregelungen frühzeitig und in Textform erfolgen muss. Die Textform sollte bei Bedarf der Betroffenen durch mündliche Erläuterungen ergänzt werden.

Abs. 3

Für die personellen und organisatorischen Konsequenzen individueller Arbeitszeitregelungen für Dritte muss ein besserer Schutz normiert werden, denn davon hängt ab, ob die Arbeitszeitmodelle im Arbeitsumfeld der Betroffenen auch akzeptiert werden. Deshalb ist die Formulierung „Die Dienststellen haben darauf zu achten" durch „Die Dienststellen haben sicherzustellen" zu ersetzen. Klarstellend sollte angefügt werden: „Dazu ist insbesondere ein unverzüglicher Personalausgleich herbeizuführen."

§ 17 – Wechsel zur Vollzeitbeschäftigung, beruflicher Wiedereinstieg

Abs. 1

Abs. 1 sollte dahingehend ergänzt werden, dass Beschäftigten, die ihre Elternzeit beendet haben, das Recht eingeräumt wird, an ihren früheren Arbeitsplatz zurückzukehren. Wenn das nicht möglich ist, muss die Dienststelle ihnen eine laut Beschäftigungsverhältnis gleichwertige oder ähnliche Arbeit anbieten. Diese Regelung entspräche im Übrigen § 5 Abs. 1 der EU-Richtlinie 2010/18/EU (Elternzeitrichtlinie), die am 8. März 2012 in Kraft getreten ist und die bisherige Elternzeitrichtlinie abgelöst hat.

Im Übrigen ist Teilzeitbeschäftigten an dieser Stelle der uneingeschränkte Anspruch auf Rückkehr in die Vollzeitbeschäftigung einzuräumen. Ein Teilzeitanspruch ohne Rechtsanspruch auf Rückkehr in die Vollzeit führt dazu, dass Beschäftigte nach einer Arbeitszeitreduzierung keine Sicherheit haben, in eine Vollzeit-Erwerbstätigkeit zurückkehren zu können, wenn sie das wünschen. Dies ist mit EU-Recht nicht vereinbar.

Abs. 4

Der DGB begrüßt, dass über den bisherigen Wortlaut hinaus („Möglichkeiten ihrer Beschäftigung", Personal- statt Beratungsgespräche) eine konkretere Zielsetzung vorgegeben wird und die Gespräche „rechtzeitig vor Ablauf einer Beurlaubung" geführt werden müssen.

§ 18 – Verbot von Benachteiligungen

Besondere Anforderungen an die Vereinbarkeit stellen sich in vielen Fällen nicht erst mit der Geburt. Schon während der Schwangerschaft und der Mutterschutzzeiten kann die Arbeitsfähigkeit der Frauen schwangerschaftsbedingt beeinträchtigt werden und es können besondere Schon- und Schutzmaßnahmen bis hin zum mutterschutzrechtlichen Beschäftigungsverbot notwendig werden. Der DGB begrüßt daher ausdrücklich, dass sich das Verbot von Benachteiligungen nun auch durchgängig auf schwangerschafts- oder mutterschutzbedingte Abwesenheitszeiten erstreckt. Konsequenterweise wird in Abs. 1, Satz 2 Nr. 2 auch das mobile Arbeiten als Beschäftigungsform genannt, die sich nicht nachteilig auswirken darf.

Abschnitt 5: Gleichstellungsbeauftragte, Stellvertreterin und Vertrauensfrau

§ 19 – Wahl, Verordnungsermächtigung

Abs. 1

Der DGB kritisiert, dass in dem Entwurf – zumal vor dem Hintergrund der komplexer und vielfältiger werdenden Aufgaben – versäumt wird, den Beschäftigtenschlüssel zur Wahl der Gleichstellungsbeauftragten zu senken. Damit wird auch die Chance versäumt, die Bedingungen für die Arbeit der Gleichstellungsbeauftragten zu verbessern.

Der DGB begrüßt, dass mit Satz 2 Rechtsklarheit auch für oberste Bundesbehörden geschaffen worden ist, die den Schwellenwert von 100 Beschäftigten nicht erreichen. Damit wurde der Hinweis auf die Notwendigkeit einer Regelung für die Dienststelle der/des künftig wieder verselbständigten Bundesdatenschutzbeauftragten aufgenommen.

Abs. 2

Der DGB begrüßt, dass auch weibliche Beschäftigte kleinerer Dienststellen, in denen wegen Unterschreitung der Grenze von 100 Beschäftigten keine Gleichstellungsbeauftragte gewählt wird, die Möglichkeit haben sollen, die Gleichstellungsbeauftragte der nächsthöheren Dienststelle zu wählen. Der DGB kritisiert indes, dass ihnen nur das aktive, nicht aber das passive Wahlrecht zustehen soll

Abs. 3

Abs. 3 ist zu streichen. Die Erfahrung zeigt, dass Beschäftigte in einem großen Geschäftsbereich durch eine Gleichstellungsbeauftragte nicht angemessen vertreten werden können. Wenn Zuständigkeitsbereiche so groß angelegt sind, ist die persönliche Beratung und Unterstützung – vor allem bei Entfernungen von bis zu 1.000 km zwischen den Dienststellenteilen – nicht mehr sichergestellt.

Es ist zu befürchten, dass mit der Regelung in § 19 Abs. 3 die Anzahl der Gleichstellungsbeauftragten weiter reduziert wird. Darüber hinaus hält der DGB es aus Gründen einer wirksamen Gleichstellungsarbeit beispielsweise im Bereich der Bundespolizei für erforderlich, neben den Gleichstellungsbeauftragten in den Behörden auch Gleichstellungsbeauftragte in den Aus- und Fortbildungszentren der Bundespolizei und in den Abteilungen zu installieren.

Abs. 4

Die Erhöhung der Zahl der zu wählenden Stellvertreterinnen in Dienststellen mit großen Zuständigkeits- oder komplexen Aufgabenbereichen und in räumlich weit voneinander entfernten Neben- oder Dienststellenteilen auf drei wird den mit den besonderen Bedingungen verbundenen Anforderungen an die Aufgabenerfüllung besser gerecht. Darüber hinaus muss sichergestellt werden, dass in allen Nebenstellen oder Dienststellenteilen, in denen keine Stellvertreterin gewählt ist, Vertrauensfrauen als Ansprechpartnerinnen und Informationsvermittlerinnen bestellt werden. Dies ist dringend erforderlich, da etwa bei der Bundespolizei eine angemessene Betreuung der Beschäftigten durch die Vielzahl an Neben-/Außenstellen und Dienststellenteilen mit Entfernungen bis zu 1.000 km mit einer Gleichstellungsbeauftragten und drei Stellvertreterinnen nicht möglich ist.

Die Erhöhung der Anzahl der Stellvertreterinnen kann darüber hinaus das Versäumnis, die Arbeit der Gleichstellungsbeauftragten durch die Senkung des Beschäftigtenschlüssels sachgerecht und zielführend zu gestalten, nicht ausgleichen. Dass das aber dringend notwendig ist, zeigt das Beispiel der Bundespolizei, wo sich die Folgen der Strukturreformen bereits heute deutlich in der Arbeit der Gleichstellungsbeauftragten bemerkbar machen. Da die Anzahl der Ober- und Mittelbehörden im Zuge der Reform reduziert worden ist, ist auch die Zahl der freigestellten Gleichstellungsbeauftragten von etwa 30 auf 12 gesunken.

§ 22 – Vorzeitiges Ausscheiden

Abs. 1-3

Neuwahlen sind nicht nur vorzusehen, wenn zur gleichen Zeit sowohl die Gleichstellungsbeauftragte als auch alle ihre Stellvertreterinnen vorzeitig aus dem Amt ausscheiden. Auch wenn *ausschließlich* die Gleichstellungsbeauftragte *oder* ihre Stellvertreterin oder *eine* ihrer Stellvertreterinnen vorzeitig aus dem Amt ausscheidet, ist eine Wahl vorzusehen.

§ 23 – Zusammenlegung, Aufspaltung und Eingliederung

Abs. 1-3

Die Regelungen zur Amtszeit der Gleichstellungsbeauftragten und ihrer Stellvertreterin(nen) im Fall der Zusammenlegung, Teilung oder Aufspaltung bzw. Eingliederung von Dienststellen in andere begrüßt der DGB ausdrücklich. Besonders in Umstrukturierungssituationen, die im Zuge der anhaltenden Modernisierungsprozesse in der Bundesverwaltung wiederholt entstehen, ist die Mitwirkung der Gleichstellungsbeauftragten in Personal- und Organisationsentscheidungen von besonderer Bedeutung.

§ 25 Aufgaben, Rechte und Pflichten der Gleichstellungsbeauftragten

Abs. 1

Der DGB begrüßt, dass durch die Apposition „insbesondere bei Benachteiligungen von Frauen" in Satz 1 auch im Kontext der Aufgabenbeschreibung Benachteiligungen von Frauen ausdrücklich benannt und damit die faktische Situation von Frauen im öffentlichen Dienst des Bundes zur Kenntnis genommen und anerkannt wird.

Abs. 2 Nr. 2

An dieser Stelle erneut von der Beseitigung von Unterrepräsentanzen zu sprechen, verschleiert dagegen die in der Regel sehr unterschiedlichen Ursachen für die Unterrepräsentanz von Männern bzw. Frauen in einzelnen Bereichen.

Abs. 6

Wir begrüßen ausdrücklich, dass die Gleichstellungsbeauftragten an den Sitzungen des Präsidialrates und dessen Ausschüssen teilnehmen darf. Die von der Entwurfsbegründung versprochene Kontrollmöglichkeit ergäbe sich jedoch erst, wenn sie zumindest auch ein ausdrückliches Rederecht bekommt, wie es der DGB fordert. Ohne Rederecht kann sie Verstöße allenfalls zur Kenntnis nehmen.

Abs. 7

Der Vorrang der Aufgabenwahrnehmung als Gleichstellungsbeauftragte vor anderen Aufgaben findet die nachdrückliche Unterstützung des DGB.

§ 26 – Aufgaben der Stellvertreterin und der Vertrauensfrau

Die Gleichstellungsbeauftragte und die Stellvertreterin sollten grundsätzlich parallel tätig werden können. Werden der Stellvertreterin Aufgaben zur eigenständigen Erledigung übertragen, muss sie dafür anteilig entlastet werden, ohne dass der Entlastungsanteil auf denjenigen der Gleichstellungsbeauftragten angerechnet wird.

Das Gleiche sollte auch für das Arbeitsverhältnis zwischen Gleichstellungsbeauftragter und Vertrauensfrau in kleineren Dienststellen gelten, insbesondere dann, wenn Nebenstellen und Teile einer Dienststelle weit von dieser entfernt liegen. Die Möglichkeit der Aufgabenübertragung an die Vertrauensfrauen ist unabdingbar, weil die Aufgaben einer Gleichstellungsbeauftragten in der Praxis kaum zu bewältigen sind, insbesondere dann, wenn die Gleichstellungsbeauftragte etwa einer obersten Bundesbehörde gleichzeitig für viele nachgeordnete kleinere Dienststellen zuständig ist. Das zeigt auch der Erfahrungsbericht zum Bundesgleichstellungsgesetz.

Abs. 1

Der DGB schlägt vor, den Satz wie folgt zu formulieren: „Die Stellvertreterin wird im Vertretungs- und sonstigen Verhinderungsfall tätig."

Mit dem Einfügen des „sonstigen Verhinderungsfalls" wird ein breiteres Spektrum der Abwesenheiten abgedeckt, unter anderem Dienstreisen.

§ 26 – Beteiligung und Unterstützung der Gleichstellungsbeauftragten

Abs. 1

Der DGB nimmt erfreut zur Kenntnis, dass sein Formulierungsvorschlag für Abs. 1 Satz 1 in den Gesetzentwurf aufgenommen worden ist.

Die Aufzählung der Angelegenheiten, bei der die Dienststelle die Gleichstellungsbeauftragte frühzeitig zu beteiligen hat, ist um den Zusatz „Maßnahmen zum Schutz vor sexueller Belästigung" zu ergänzen.

Neuer Abs. 3

Der Deutsche Gewerkschaftsbund fordert einen neuen Absatz 3, um die Einhaltung der Beteiligungsrechte der Gleichstellungsbeauftragten sicherzustellen: „Maßnahmen, bei denen die Gleichstellungsbeauftragte nicht gemäß Abs. 1 und 2 beteiligt wird, sind unwirksam." Der jetzige Absatz 3 wird Abs. 4.

§ 28 – Schutzrechte

Abs. 2

Der DGB begrüßt die Klarstellung der Freistellungsregelungen für die Gleichstellungsbeauftragte, hält den Schwellenwert von 600 Beschäftigten für eine Vollfreistellung aber für zu hoch. Erforderlich erscheint eine Differenzierung:

- ab 200 Beschäftigten eine ¾-Freistellung,
- ab 400 Beschäftigten eine volle Freistellung.

Abs. 5

Satz 1 ist wie folgt zu ergänzen: „Wird die Stellvertreterin nach § 26 Absatz 1 im Vertretungsfall oder sonstigen Verhinderungsfall tätig, …"

Die Obergrenze zur möglichen Entlastung der Stellvertreterin in Satz 2 wie auch in Satz 3 ist in vielen Fällen zu gering bemessen. Für solche Fälle ist zumindest eine Öffnungsklausel vorzusehen: „Bei einer umfangreichen und komplexen Aufgabenübertragung durch die Gleichstellungsbeauftragte oder aufgrund der Größe der Dienststelle ist eine über die Sätze 2 und 3 hinausgehende Entlastung vorzunehmen."

§ 29 – Ausstattung

Abs. 1

Der DGB kritisiert, dass die personelle Ausstattung der Gleichstellungsbeauftragten bei einer Größenordnung von in der Regel weniger als 1.000 Beschäftigten mit einer Mitarbeiterin oder einem Mitarbeiter ins Ermessen der Dienststelle gestellt ist. Aus Sicht des DGB ist es notwendig, die personelle Ausstattung verbindlich zu regeln, damit die Arbeit verlässlich erledigt werden kann. Dabei sollten die Schwellenwerte mindestens wie bei den Entlastungsregelungen in § 28 Abs. 2 gestuft werden, so dass bei einer Beschäftigtenzahl von in der Regel unter 600 Beschäftigten eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter zur Verfügung gestellt werden kann, ab in der Regel mindestens 600 Beschäftigten eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter zugeordnet werden muss und ab einer Beschäftigtenzahl von in der Regel mindestens 1.000 Anspruch auf eine weitere Mitarbeiterin oder einen Mitarbeiter besteht. Die Ausstattungsregelungen sollten sich auch auf alle Stellvertreterinnen erstrecken.

§ 30 – Zusammenarbeit und Information

Abs. 1

Zum ersten Mal wird in Analogie zum Bundespersonalvertretungsgesetz eine Rahmenregelung zur Zusammenarbeit getroffen. Problematisch ist, dass die Gleichstellungsbeauftragte zunächst auf das „Wohl der Beschäftigten" insgesamt und erst danach auf die Erreichung der in § 1 normierten Ziele verpflichtet wird. Ihre Aufgabenstellung ist eindeutig, primär den Zielen aus § 1 verpflichtet zu sein (§ 25 Abs. 1 und Abs. 2 Nr. 1).

Abs. 2 Satz 3

Die Gelegenheit zur aktiven Teilnahme an allen Entscheidungsprozessen zu personellen, organisatorischen und sozialen Angelegenheiten für die Gleichstellungsbeauftragte sollte nichts ins Ermessen gestellt sein, sondern durch eine Muss-Bestimmung verbindlich geregelt werden.

Abs. 3

Über den in Abs. 3 formulierten Rechtsanspruch hinaus muss durch eine entsprechende Regelung sichergestellt werden, dass die Gleichstellungsbeauftragte zu allen aktuell in einer Dienststelle genutzten datenverarbeitenden Systemen Zugang erhält.

§ 32 – Form der Mitwirkung und Stufenbeteiligung

Abs. 1 Satz 2

Zur Klarstellung und um Auslegungsstreitigkeiten zu vermeiden, sollten in § 32 Abs. 1 Satz 2 die Wörter „die ihrer Mitwirkung unterliegen" gestrichen werden, so dass Satz 2 lautet: „Sie hat in allen Angelegenheiten nach § 25 Absatz 1 und § 27 Absatz 1 ein Initiativrecht."

Abs. 2

Der DGB wendet sich gegen den Vorschlag einer 10-Tages-Frist für das Votum der Gleichstellungsbeauftragten. Die Bezugnahme auf das Bundespersonalvertretungsgesetz in der Gesetzesbegründung ist hier nicht angemessen, weil die Gleichstellungsbeauftragte als Einzelorgan weniger Arbeitskapazitäten hat als ein Personalratsgremium. Aus diesem Grund wendet sich der DGB auch entschieden gegen die Möglichkeit einer Fristverkürzung „in besonders dringenden Fällen" auf drei Tage. Eine solche Fristenregelung führt im Ergebnis zu mehr (unnötigem) Verwaltungsaufwand. Wenn – wie so oft – eine Gleichstellungsbeauftragte nicht frühzeitig informiert und eingebunden wird, bittet sie derzeit in der Regel erstmal um nähere Informationen. Folge des Entwurfs wäre, dass sie in solchen Fällen sofort zur Fristwahrung Einspruch einlegt. Letztlich würden durch diese neue Regelung sowohl die Gleichstellungsbeauftragte als auch die Dienststelle damit beschäftigt, sich über Fristverlängerungsanträge, die Folgen verpasster Fristen und das Vorliegen eines „besonders dringenden Falles" auseinanderzusetzen anstatt die Sachfrage zu lösen.

Im Übrigen sollte der Beginn der Frist daran geknüpft sein, dass der Gleichstellungsbeauftragten alle für eine bestimmte Angelegenheit notwendigen Unterlagen vorliegen.

Abs. 3

Die Frist für die Mitteilung durch die Dienststelle muss analog zur Frist für das Votum der Gleichstellungsbeauftragten geregelt werden. Es ist nicht nachvollziehbar, warum die Mitteilung der Dienststelle innerhalb von 15 Arbeitstagen zu erfolgen hat, während die Frist für das Votum der Gleichstellungsbeauftragten nur zehn Tage betragen soll. Es ist davon auszugehen, dass die Arbeitskapazitäten der Gleichstellungsbeauftragte regelmäßig geringer sind als die einer Dienststelle.

§ 33 – Einspruchsrecht und Einspruchsverfahren

Abs. 1

Nach Nr. 4 sollte eine neue Nr. 5 eingefügt werden: „… die im Gleichstellungsplan vorgesehenen Maßnahmen nicht oder nicht hinreichend umsetzt". Nur mit einer solchen Regelung lässt sich eine effektive Einhaltung des Gleichstellungsplans erreichen.

Abs. 2

Die Verkürzung der Einspruchsfrist von 10 Arbeitstagen auf eine Woche lehnt der DGB strikt ab.

Die im Entwurfstext an vielen Stellen vorgesehene Ersetzung der Schriftform durch die Textform sollte auch hinsichtlich des Einspruchs der Gleichstellungsbeauftragten vorgesehen werden. Die Nutzung elektronischer Kommunikationsmittel kann so auch im Einspruchsverfahren zu Effizienzgewinnen führen.

Abs. 4 bzw. neuer Abs. 5

Der DGB kritisiert, dass die vorliegende Entwurfsfassung noch hinter den bereits kritisierten Vorentwurf zurückfällt. Nunmehr ist gar keine Einbeziehung der bei der Entscheidungsbehörde bestellten Gleichstellungsbeauftragten mehr vorgesehen.

Selbst der vorherige Regelungsentwurf war nicht ausreichend: Bei Vorlage des Einspruchs an die nächsthöhere Dienststellenleitung oder den Vorstand ist nach Ansicht des DGB ein verfahrensrechtliches Gleichgewicht zwischen Dienststellenleitung/Geschäftsführung und Einspruchsführerin herbeizuführen. Da beispielsweise die Geschäftsführung eines Unfallversicherungsträgers gem. § 31 Abs. 1 SGB IV dem Vorstand mit beratender Stimme angehört, muss auch die Gleichstellungsbeauftragte insoweit eine gesicherte Verfahrensposition erlangen. In der Praxis erfährt sie indes oftmals nicht, was die Geschäftsführung dem Vorstand vorträgt, noch hat sie die Möglichkeit einer Entgegnung.

Wir regen daher einen neuen Absatz 5 an (der bisherige Abs. 5 sollte Abs. 6 werden):

„(5) Im Verfahren nach Abs. 4 wird der Einspruchsführerin von der nächsthöheren Dienstellenleitung, dem Vorstand oder der Geschäftsführung in gleichem Maße schriftliches und mündliches Gehör gewährt wie der Dienststellen- oder Unternehmensleitung. Wird dem Einspruch nicht abgeholfen, so ist diese Entscheidung zu begründen. Die begründete Entscheidung ist der Einspruchsführerin zuzustellen sowie dem für den jeweiligen Geschäftsbereich zuständigen Bundesministerium vorzulegen."

§ 34 – Gerichtliches Verfahren

Abs. 1

Der DGB plädiert dafür, die außergerichtliche Lösung eines strittigen Einspruchs aus Abs. 1 zu streichen. Vielmehr ist den in § 33 vorgeschriebenen Verfahrensschritten von beiden Seiten derart ernsthaft nachzukommen, dass ein weiterer Versuch der einvernehmlichen Lösungsfindung nicht zielführend sein wird. Daher fordert der DGB, Satz 2 zu streichen.

Ohne aufschiebende Wirkung werden die Rechte der Gleichstellungsbeauftragten zum Papiertiger. Regelmäßig wird bis zur gerichtlichen Entscheidung eine beanstandete Maßnahme bereits umgesetzt sein. Deshalb ist auch Satz 4 zu streichen.

Abs. 2

Hier ist als Nr. 3 einzufügen: „…die im Gleichstellungsplan vorgesehenen Maßnahmen nicht oder nicht hinreichend umgesetzt hat."

§ 36 – Interministerieller Arbeitskreis der Gleichstellungsbeauftragten

Der DGB begrüßt die verbindliche Regelung zur Institutionalisierung des Interministeriellen Arbeitskreises der Gleichstellungsbeauftragten. Der regelmäßige Austausch desjenigen Personenkreises, der gleichstellungspolitischen Sachverstand und Erfahrungen aus der Praxis vereint, ist für Normsetzung und Implementation der gesetzlichen Regelungen unentbehrlich.

§ 38 – Statistik, Verordnungsermächtigung

Der DGB nimmt die Annäherung an die Forderung, bei allen Dienststellen alle Daten auch weiterhin jährlich zu erheben und zu erfassen, positiv zur Kenntnis. Da die Daten unter anderem Hinweise auf den tatsächlich erreichten Grad der Gleichstellung geben, ist erfreulich, dass sie statt – wie noch im Referentenentwurf vorgesehen – alle vier nun immerhin alle zwei Jahre erfasst werden sollen. Aus dem gleichen Grund und um (Fehl-)Entwicklungen innerhalb eines engeren Zeitraums erkennen zu können, hält der DGB dennoch an seiner Forderung fest, die derzeit in § 24 BGleiG enthaltene Regelung zur jährlichen statistischen Erfassung der Beschäftigten beizubehalten ebenso wie die Erfassung der Noten der dienstlichen Beurteilungen. Insbesondere die Noten der dienstlichen Beurteilungen ergeben bei getrennter Erfassung von Männern und Frauen Rückschlüsse auf diskriminierungsfreie Beurteilungssysteme.

§ 40 – Übergangsbestimmungen

Der DGB begrüßt, dass § 40 inhaltlich an die derzeit geltende Regelung des § 26 BGleiG angelehnt ist. Erfreulich ist auch die Regelung in § 40 Abs. 3 Satz 2, durch die sichergestellt werden soll, dass in Dienststellen mit großen Zuständigkeits- oder komplexen Aufgabenbereichen vakante Stellvertreterinnenämter, die sich aus § 19 Abs. 4 ergeben, unverzüglich nachbesetzt werden sollen. So können die Regelungen zur Aufgabenwahrnehmung der Gleichstellungsbeauftragten, der Stellvertreterinnen und Vertrauensfrauen zeitnah zum Inkrafttreten des Gesetzes wirksam werden.

II. Frauen in Führungspositionen der Privatwirtschaft

Der Deutsche Gewerkschaftsbund und seine Mitgliedsgewerkschaften begrüßen grundsätzlich die gesetzliche Vorgabe einer Geschlechterquote von mindestens 30 % für Aufsichtsräte. Weil durch freiwillige Selbstverpflichtungen der deutschen Wirtschaft zu lange keine Fortschritte erzielt wurden, braucht es eine gesetzliche Regelung als wirksames Instrument zur Erhöhung der Geschlechtergerechtigkeit in Aufsichtsräten. Deren Strahlkraft auf die weiteren Führungsebenen in Unternehmen wird durch die Verpflichtung der Unternehmen zur Vereinbarung von verbindlichen Zielgrößen für die Repräsentanz von Frauen in Führungspositionen positiv unterstützt.

Der Referentenentwurf vom 9.9.2014, zu dem der DGB in der Verbändeanhörung ausführlich Stellung genommen hat, sah ausdrücklich eine gesonderte Regelung sowohl für die Anteilseigner/innen als auch für die Arbeitnehmer/innenseite vor; damit trugen die beteiligten Bundesministerien den unterschiedlichen Wahlverfahren zum Aufsichtsrat Rechnung. Zudem machte der Entwurf exakte Vorgaben für die Umsetzung der Geschlechterquote in den jeweiligen Mitbestimmungsgesetzen.

Leider hat die Bundesregierung im nun vorliegenden Regierungsentwurf eine Gesamtbetrachtung des Aufsichtsrates als Regelfall gewählt. Aus gewerkschaftlicher Sicht weist diese Regelung gravierende handwerkliche Mängel auf. Die im Regierungsentwurf enthaltene Widerspruchslösung, scheint dem gewerkschaftlichen Anliegen einer getrennten Betrachtung der Bänke entgegenzukommen, offenbart aber gleichsam schwerwiegende Defizite hinsichtlich ihrer praktischen Umsetzbarkeit. Zudem ist der alte Aufsichtsrat nach unserer festen Meinung nicht dazu legitimiert, derart weitreichende Entscheidungen für die personelle Zusammensetzung seines Nachfolgers zu treffen. Außerdem kommt es unter bestimmten Umständen zu Verzerrungen und Inkonsistenzen hinsichtlich der Erfüllung der Quotenvorgaben – je nachdem, ob die Bänke gemeinsam oder getrennt betrachtet werden.

Der DGB fordert die Koalitionsfraktionen daher nachdrücklich auf, die Gesamtbetrachtung des Aufsichtsrates als Regelfall zu verwerfen und zu der sachlich gebotenen getrennten Betrachtung der Bänke und der einzelnen Wahlgänge zurückzukehren.

Aus der individuellen Betrachtung der einzelnen Wahlgänge ergibt sich nach Überzeugung der Gewerkschaften die Notwendigkeit, die Quotierung an die jeweilige Situation der Wahlberechtigten zu den einzelnen Wahlen anzupassen. So ist die 30%-Quote eine durchaus angemessene Mindestvorgabe für die Vertreter/innen der Anteilseigner/innen; auch für die außerbetrieblichen Gewerkschaftsvertreter/innen kann diese gelten. Die betrieblichen Arbeitnehmervertreter/innen im mitbestimmten Aufsichtsrat rekrutieren sich jedoch direkt und ausschließlich aus der Belegschaft als deren Repräsentant/innen. Daraus ergibt sich zwangsläufig die Forderung, die Geschlechterquote hier – entsprechend der bei den Betriebsratswahlen geübten Praxis – von der Geschlechterverteilung in der Belegschaft abhängig zu machen. Eine solche Regelung erscheint auch im Sinne des allgemeinen Gleichheitssatzes (Art. 3 Abs. 1 GG) angemessen, nach dem Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches verschieden zu behandeln ist.

Auch die Verpflichtung von Unternehmen, sich für Spitzengremien und die oberen zwei Führungsebenen eine Zielvorgabe für die Repräsentanz von Frauen zu erarbeiten sowie darüber öffentlich Bericht zu erstatten, ist ein Schritt in die richtige Richtung. Sie kann sich allerdings nur dann nachhaltig auf die Unternehmenskultur auswirken, wenn sich diese Pflicht auf alle Führungskräfte im Unternehmen erstreckt und die Interessenvertretungen im Betrieb zwingend in den Prozess der Zielsetzung und Berichterstattung eingebunden sind.

Positiv ist, dass dieser Entwurf mit realisierbaren zeitlichen Fristen versehen wurde. Im Gegensatz zu den in der 18. Wahlperiode diskutierten Entwürfen, in denen diese Frage an Rechtsverordnungen delegiert wurde, sorgt der aktuelle Entwurf für die notwendige Transparenz im Gesetzgebungsvorhaben. Der Deutsche Gewerkschaftsbund und seine Mitgliedsgewerkschaften befürworten dieses Vorgehen ausdrücklich.

Ausdrücklich kritisiert der Deutsche Gewerkschaftsbund sowohl die ausschließliche Anknüpfung der Geschlechterquote an die paritätische Unternehmensmitbestimmung als auch die Begrenzung der Pflicht zu Zielvorgaben auf Unternehmen, die mitbestimmt oder börsennotiert sind. Diese sind sachlich nicht indiziert. Der Deutsche Gewerkschaftsbund plädiert daher dafür, den Geltungsbereich der Geschlechterquote sukzessive über den im Referentenentwurf genannten Kreis der börsennotierten und paritätisch-mitbestimmten Unternehmen hinweg auszuweiten. Und: Während der Referentenentwurf zur Durchsetzung der 30%-Quote in Aufsichtsräten als Sanktionsmechanismus die „leeren Stühle" vorsieht, für die der Deutsche Gewerkschaftsbund eine schlankere Regelung vorschlägt, verzichtet er auf dergleichen in Bezug auf die Zielvorgaben.

II.I IM EINZELNEN NIMMT DER DGB WIE FOLGT STELLUNG:

(a) Schwerwiegende Bedenken gegen die „Gesamterfüllung"

Im Vergleich zum Referentenentwurf neu ist die als Regelfall eingeführte „Gesamterfüllung" beider „Seiten". In § 96 Abs. 2 AktG-E ist die Quotenvorgabe vom Aufsichtsrat wie folgt beschrieben:

„Bei börsennotierten Gesellschaften, für die das Mitbestimmungsgesetz, das Montan-Mitbestimmungsgesetz oder das Mitbestimmungsergänzungsgesetz gilt, setzt sich der Aufsichtsrat zu mindestens 30 Prozent aus Frauen und zu mindestens 30 Prozent aus Männern zusammen. Der Mindestanteil ist vom Aufsichtsrat insgesamt zu erfüllen. Widerspricht die Seite der Anteilseigner- oder Arbeitnehmervertreter vor der Wahl der Gesamterfüllung gegenüber dem Aufsichtsratsvorsitzenden, so ist der Mindestanteil für diese Wahl von der Seite der Anteilseigner und der Seite der Arbeitnehmer getrennt zu erfüllen."

Mit „Seite" sind nach der Gesetzesbegründung (S. 148) „die jeweiligen Mitglieder der Arbeitnehmer- oder Anteilseignerbank" gemeint.

Leider verzichtet der Regierungsentwurf konsequent auf eine Erläuterung, wie die Quote in der Gesamterfüllung praktisch umgesetzt werden soll. Ein gravierendes Problem ergibt sich aus den unterschiedlichen Zeitpunkten, zu denen Arbeitnehmer/innen- und Kapitalseite gewählt werden. Im Sinne einer sinnvollen Quotierung ist es nicht zielführend, dass die zuletzt wählende Seite, durch das (vorausgegangene) Wahlergebnis der anderen Seite verpflichtet wird, Mängel an der Quotierung zu korrigieren - selbst wenn sie vorab auf einen Widerspruch verzichtet hat. Völlig unklar ist auch, wie vor diesem Hintergrund Sanktionen umgesetzt werden sollen, wen also letztlich der „leere Stuhl" trifft.

Aus diesen Gründen, wie auch aus grundsätzlichen Erwägungen kritisiert der DGB nachdrücklich die Gesamtbetrachtung. Gesetzliche Regelungen zur Durchsetzung der Geschlechterquote in Aufsichtsräten müssen den demokratischen Willensbildungsprozessen in den Unternehmen gerecht werden und die beiden Bänke getrennt betrachten. Sie müssen insbesondere der Komplexität der Vorschlags- und Wahlverfahren ausdrücklich Rechnung tragen. Aufgrund der großen Unterschiede in den Nominierungs- und Wahlverfahren müssen unterschiedliche Regelungen zur Berücksichtigung des Minderheitengeschlechtes für die Kapitalseite und die Vertreter/innen der Arbeitnehmer/innen getroffen werden; das gilt auch für die einzelnen Wahlverfahren zu den Teilgremien der Arbeitnehmervertreter/innen.

Diesem Anspruch wurde der bislang vorliegende Referentenentwurf, abgesehen von einzelnen Kritikpunkten, im Grundsatz gerecht. Der aktuelle Regierungsentwurf kehrt dieses Prinzip nunmehr um, in dem eine gemeinsame Betrachtung beider Bänke die Regel werden soll, die nur durch einen Widerspruch aufgehoben werden kann.

Auch das vorgeschlagene Widerspruchsverfahren offenbart schwerwiegende Defizite. Problematisch im Sinne der Legitimität einer Entscheidung ist insbesondere, dass der vorherige Aufsichtsrat durch das ihm zugewiesene Widerspruchsrecht die Kompetenz dazu erhalten soll, die Ausgestaltung der Geschlechterquote im neu zu wählenden Aufsichtsrat festzulegen. Damit wird den bisherigen Aufsichtsratsmitgliedern eine aus gewerkschaftlicher Sicht nicht angemessene Einflussnahme auf die Wahl des neuen Aufsichtsrates eingeräumt. Dies wirkt umso schwerwiegender, als die Entscheidung zwischen Gesamterfüllung und getrennter Betrachtung – wie im folgenden Kapitel gezeigt wird – unter bestimmten Umständen durch die nunmehr eingeführte mathematische Rundung zu unterschiedlichen Ausprägungen der Geschlechterquote führen kann.

Sollten die Koalitionsfraktionen entgegen der gewerkschaftlicher Empfehlung an einer Gesamtbetrachtung festhalten wollen, sollte deren gesetzliche Ausgestaltung zumindest beinhalten, dass ein Widerspruch nur von der Spitze der betrieblichen Interessenvertretung (für die betrieblichen Vertreter/innen) und den Gewerkschaften (für die externen Vertreter/innen) artikuliert werden kann, die als Einzige über die dafür notwendige Legitimation verfügen. Günstigster Zeitpunkt für die Einreichung des Widerspruchs wäre die Einleitung des Wahlverfahrens.

Zumindest aber sollte das Gesetz den auf der Arbeitnehmer/innen/seite vertretenen Gruppen der betrieblichen Arbeitnehmervertreter/innen sowie der außerbetrieblichen Gewerkschaftsvertreter/innen das ausdrückliche Recht einräumen, den Widerspruch autonom erklären zu können. Eine dahingehende Klarstellung ist dringend geboten, da der Regierungsentwurf nicht festlegt, ob nur die gesamte Seite oder auch jedes einzelne Mitglied der jeweiligen Seite widerspruchsberechtigt und nach welchen Regeln ein Widerspruch einzulegen ist. Damit ist zum Beispiel auch ungeklärt, wie mit einer Patt-Situation auf einer Seite umzugehen wäre. Derartige Fragen müssen im weiteren Gesetzgebungsverfahren unbedingt beantwortet werden, um Rechtsunsicherheiten zu vermeiden.

(b) Verzerrungen zwischen Gesamtbetrachtung und nach Seiten getrennter Betrachtung

Der Regierungsentwurf beinhaltet eine mathematische Auf- bzw. Abrundung auf volle Personenzahlen (vgl. § 96 Abs. 2 Satz 3 AktG). Demgegenüber sah der Referentenentwurf stets Aufrundungen auf die nächste volle Personenzahl vor.

Die Abrundung führt unter bestimmten Konstellationen dazu, dass die von den Regierungsfraktionen beschlossene 30%ige Geschlechterquote bei einer getrennten Betrachtung unterschritten wird. So wird beispielsweise für einen nach dem Mitbestimmungsgesetz zusammengesetzten Aufsichtsrat mit 16 Personen festgeschrieben, dass nicht mehr drei, sondern nur noch zwei Frauen bzw. Männer auf jeder Seite vertreten sein müssen.

Damit sinkt die Mindestgeschlechterquote auf 25% pro Seite. Ähnliche Szenarien sind in bestimmten Konstellationen für das Montan-Mitbestimmungsgesetz und das Mitbestimmungsergänzungsgesetz zu befürchten.

Zudem entstehen aus gewerkschaftlicher Sicht völlig unakzeptable Inkonsistenzen zu der Gesamterfüllung: Diese würde beim 16-köpfigen Aufsichtsrat eine Repräsentanz von mindestens jeweils 4,8 (mathematisch korrekt aufgerundet auf fünf) Personen verlangen.

Neben diesen Inkonsistenzen zwischen der getrennten Betrachtung der Bänke und der Gesamtbetrachtung entstehen auch sachlich nicht begründete Unterschiede bei der Anwendung der Geschlechterquote in den Aufsichtsräten unterschiedlicher Größe bei getrennter Betrachtung der Bänke. So beträgt die Mindestgeschlechterquote nach dem Auf- bzw. Abrunden auf der Seite der Arbeitnehmer/innen beim 12 köpfigen Aufsichtsrat 33,33%, beim 16er Aufsichtsrat 25% und beim 20 köpfigen Aufsichtsrat wiederum 30%.

Es kann aus gewerkschaftlicher Sicht nicht angehen, dass diese erheblichen Unterschiede rein aus dem mathematischen Kürzungsverfahren resultieren. Wenn der Gesetzgeber eine differenzierte Anwendung der Geschlechterquote vorgeben möchte, sollte er sich an sachlichen Gründen orientieren. Als Kriterium käme z. B. das Geschlechterverhältnis in der Belegschaft in Frage, weil somit das Sachkriterium der Repräsentativität auschlaggebend ist.

Auch aus diesem Grund spricht sich der DGB dafür aus, auf eine Gesamterfüllung zu verzichten und hinsichtlich der betrieblichen Arbeitnehmervertreter/innen eine Orientierung an der Geschlechterquote des Betriebsverfassungsgesetzes vorzusehen (vgl. Unterkapitel dieser Stellungnahme).

(c) Geltungsbereich der Vorgaben für Quote und Zielgrößen sinnvoll gestalten

Die Begrenzung des Geltungsbereiches der 30 %-Geschlechterquote auf paritätisch mitbestimmte Unternehmen, die zugleich börsennotiert sind, ist nach Auffassung des Deutschen Gewerkschaftsbundes nicht überzeugend. Aktuelle Untersuchungen der Hans-Böckler-Stiftung zeigen, dass Frauen auf der Seite der Arbeitnehmervertreter/innen deutlich häufiger im Aufsichtsrat vertreten sind, als auf der Seite der Kapitalvertreter/innen. Laut dem WoB-Index von FidAR liegt der Frauenanteil auf der Arbeitnehmer/innenbank bereits heute bei 23,52 %. Die Anknüpfung an die paritätische Mitbestimmung erweckt jedoch den völlig unberechtigten Eindruck, dass die Mitbestimmung einen nachteiligen Effekt auf die Repräsentanz von Frauen im Aufsichtsrat hätte.

Es ist zudem unsystematisch, große Unternehmen anderer Rechtsformen sowie Tendenzunternehmen (§ 1 Abs. 4 MitbestG) komplett von der 30 %-Geschlechterquote auszunehmen. Der Deutsche Gewerkschaftsbund plädiert daher dafür, den Geltungsbereich der Geschlechterquote sukzessive über den im Referentenentwurf genannten Kreis der börsennotierten und paritätisch-mitbestimmten Unternehmen hinweg auszuweiten.

Darüber hinaus ist zu befürchten, dass eine ausschließliche Anknüpfung der 30 %-Geschlechterquote an die paritätische Mitbestimmung den bereits jetzt spürbaren Versuchen einzelner Unternehmen, der deutschen Unternehmensmitbestimmung durch die Nutzung sogenannter Scheinauslandsgesellschaften zu entgehen, Vorschub leistet.

Auch aus diesem Grund sollte der Geltungsbereich einer 30 %-Geschlechterquote nicht ausschließlich an der Mitbestimmung ausgerichtet sein.

Ähnliches gilt für die Verpflichtung von Unternehmen, die börsennotiert oder mitbestimmt sind, sich Zielgrößen für die Repräsentanz von Frauen in Spitzengremien und Management zu setzen und darüber Rechenschaft abzulegen. Auch für den Geltungsbereich dieser Vorgabe liefert der Referentenentwurf keine systematische Begründung. In der Überzeugung, dass eine gleichberechtigte Teilhabe von Führungskräften aller Hierarchieebenen der deutschen Wirtschaft nur unter Berücksichtigung der Unternehmensmitbestimmung (sofern es um Aufsichtsräte und Vorstände geht) und der betrieblichen Mitbestimmung (soweit die Beschäftigten betroffen sind) nachhaltig realisierbar ist, plädiert der Deutsche Gewerkschaftsbund hinsichtlich der Verpflichtung zu Zielgrößen für einen Geltungsbereich, der grundsätzlich alle inländischen Unternehmen einschließt.

(d) Quotierung der betrieblichen Arbeitnehmervertreter/innen im Aufsichtsrat am Geschlechterverhältnis im Unternehmen orientieren

Der Deutsche Gewerkschaftsbund und seine Mitgliedsgewerkschaften begrüßen die detaillierte Einbindung der Vorgaben zur 30 %-Geschlechterquote für Aufsichtsräte in die verschiedenen Mitbestimmungsgesetze, wie sie der Regierungsentwurf für die getrennte Betrachtung der Bänke vorsieht.

Nach Auffassung des Deutschen Gewerkschaftsbundes ist die Erfüllung einer Geschlechtermindestquote von 30 % den Anteilseigner/innen möglich, können sie doch über Branchen- und Ländergrenzen hinweg nach geeigneten Kandidat/innen Ausschau halten. Auch die Gewerkschaften, die die Kandidat/innen für das Teilgremium der externen Vertreter/innen auf der Arbeitnehmer/innen-Seite vorschlagen, werden angesichts bereits bestehender Selbstverpflichtungen die Vorgaben einer Geschlechtermindestquote von 30 % erfüllen können.

Für die leitenden Angestellten ist nur ein Mandat im Aufsichtsrat vorgesehen. Eine Quote für nur einen Platz im Aufsichtsrat ist rechtlich schlicht nicht umsetzbar. Dennoch bilden die leitenden Angestellten einen wichtigen Unterbau für eine bedeutende Zielgruppe des Gesetzesvorhabens: die Führungskräfte in den Unternehmen. Deshalb dürfen die leitenden Angestellten vom Gesetzesvorhaben nicht gänzlich ausgeschlossen werden. Eine mögliche Lösung wäre eine Soll-Vorschrift, der zufolge beide Geschlechter auf den Abstimmungsvorschlägen für die leitenden Angestellten vertreten sein sollen.

Allerdings kritisiert der Deutsche Gewerkschaftsbund deutlich die Vorgaben für die Quotierung der betrieblichen Arbeitnehmervertreter/innen:

Bei der Wahl von betrieblichen Arbeitnehmervertreter/innen durch die Belegschaften muss das Geschlechterverhältnis im Unternehmen immer als Referenzgröße Beachtung finden, sobald eine Geschlechterquote eingeführt wird. Dies gilt umso mehr, als in knapp einem Viertel der Unternehmen, die von einer Mindestgeschlechterquote von 30 % betroffen sind, der Frauenanteil in der Belegschaft unter 20 % liegt.

Der Deutsche Gewerkschaftsbund empfiehlt daher, die Geschlechterquote für die betrieblichen Vertreter/innen im Aufsichtsrat am tatsächlichen Geschlechterverhältnis im Unternehmen zu orientieren. Ein solches Verfahren entspräche der gelebten Praxis der Betriebsverfassung (§ 15 Abs. 2 BetrVG) – und würde vor diesem Hintergrund nicht nur als gerecht und angemessen empfunden, sondern wäre auch in den Belegschaften gut zu vermitteln. Zur Absicherung der geschlechtergerechten Teilhabe in Aufsichtsräten ist es außerdem sinnvoll, bereits die Vorschlagslisten entsprechend des Geschlechterverhältnisses in der Belegschaft zu quotieren.

Für den Fall, dass der Gesetzgeber die Quotierung der betrieblichen Arbeitnehmervertreter/innen nicht am Geschlechterverhältnis im Unternehmen ausrichten möchte, schlagen wir vor, dass Unternehmen, die einen unter 10 %-igen Frauenanteil (oder Männeranteil) ausweisen, von der Geschlechterquote auszuschließen sind. Auch der Gesetzentwurf des Bundesrates vom 21.9.2012 „zur Förderung gleichberechtigter Teilhabe von Frauen und Männern in Führungsgremien", sah eine solche Regelung vor.

(e) Besetzung des „leeren Stuhls" durch die Wahlvorstände

Der Deutsche Gewerkschaftsbund spricht sich nachdrücklich für eine wirksame Sanktionierung der Unternehmen aus, die sich der Vorgabe einer Mindestgeschlechterquote von 30 % im Aufsichtsrat widersetzen. Die Nichtigkeit der Wahl eines Aufsichtsratsmitgliedes bei Verstoß gegen die Quotenvorgabe kann dazu ein geeignetes Instrument sein.

Der Deutsche Gewerkschaftsbund und seine Mitgliedsgewerkschaften begrüßen grundsätzlich, dass die Bundesregierung in der Frage der Wiederbesetzung des sogenannten „leeren Stuhls" bei getrennter Betrachtung der Bänke bei Unternehmen im Geltungsbereich des Mitbestimmungsgesetzes bemüht ist, den Willen der Wähler/innen bei einer registergerichtlichen Bestellung zu berücksichtigen. Dennoch scheint das in § 104 AktGE vorgeschlagene Verfahren unnötig aufwändig und kompliziert, weshalb der Deutsche Gewerkschaftsbund ein schlankeres und einfacheres Verfahren vorschlägt.

Unseres Erachtens wäre es möglich und zielführend, die Frage der Wiederbesetzung des „leeren Stuhls" im Mitbestimmungsgesetz nicht in die Verantwortung der Gerichte, sondern in die Verantwortung des amtierenden Wahlvorstandes zu den Aufsichtsratswahlen zu legen. So könnte dieser gesetzlich dazu verpflichtet werden, den „leeren Stuhl" durch ein Mitglied des jeweils unterrepräsentierten Geschlechts zu besetzen.

Dabei sollte der Wahlvorstand im Falle einer Listenwahl zwingend dazu verpflichtet sein, den „leeren Stuhl" mit einer/m Bewerber/in des jeweils unterrepräsentierten Geschlechts mit der nächst höchsten Stimmenanzahl zu besetzen, die/der auf derselben Liste kandidiert wie die/der Bewerber/in, die/der aufgrund des unpassenden Geschlechtes nicht in den Aufsichtsrat einziehen konnte. Dieser Verfahrensvorschlag basiert auf der Vorgabe von §15 Abs.5 Satz 1 der Wahlordnung zum BetrVG. Die Anwendung dieses langjährig bewährten und praktizierten Verfahrens würde den mit einer Neuwahl bzw. mit einer registergerichtlichen Bestellung verbundenen Aufwand vermeiden und gleichzeitig den erklärten Willen der Wähler/innen berücksichtigen.

Eine registergerichtliche Bestellung sollte nur dann vorgenommen werden, wenn kein/e Repräsentant/in des unterrepräsentierten Geschlechtes auf der Vorschlagsliste aufgeführt ist. Um den Wählerwillen zu beachten, sollten die Gerichte verpflichtet werden, das Vorschlagsrecht der Vertreter/innen der Liste, die das Mandat abgeben musste, zu berücksichtigen.

Dabei sollte festgelegt werden, dass die Kosten der registergerichtlichen Bestellung durch das Unternehmen getragen werden müssen.

Sollte diese einfache und praxisnahe Lösung keinen Eingang in den Gesetzentwurf finden, spricht sich der Deutsche Gewerkschaftsbund nachdrücklich dafür aus, den in der Begründung des Referentenentwurfes formulierten *„Gedanken zur Begrenzung der Auswahlfreiheit des Gerichtes im Rahmen einer registergerichtlichen Bestellung"* (Seite 111 ff.) direkt im Gesetzestext zu verankern. Die jetzige Praxis zeigt, dass die Registergerichte z.T. bereits heute einen sehr breiten Ermessensspielraum nutzen, mit der Folge, dass mitunter siegreiche Gewerkschaftslisten bei der Besetzung der Aufsichtsratsmandate nicht berücksichtigt wurden.

Das Ermessen ließe sich (noch deutlicher als durch die Begründung) durch folgende Ergänzung des § 104 Abs. 4 AktG begrenzen: Wenn dem Aufsichtsrat aufgrund der Quotenregelung nicht alle Mitglieder, aus denen er nach Gesetz oder Satzung zu bestehen hat, angehören, soll das Gericht eine/n Kandidat/in des Wahlvorschlags, der auf Grund der Quotenregelung nicht zum Zuge gekommen ist, berücksichtigen. Das Unternehmen hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.

(f) Zur Geschlechterquote für Unternehmen in der Rechtsform der Europäischen Aktiengesellschaft und für aus einer grenzüberschreitenden Verschmelzung hervorgegangenen Unternehmen

Für eine börsennotierte SE mit paritätisch besetztem Aufsichtsrat (oder Verwaltungsrat) und für den paritätisch mitbestimmten Aufsichtsrat einer aus einer grenzüberschreitenden Verschmelzung hervorgegangenen Gesellschaft war im Referentenentwurf bislang lediglich eine Sollvorgabe einer Geschlechterquote von mindestens 30% vorgesehen, und zwar gesondert für beide Bänke.

Im nun vorliegenden Regierungsentwurf wird die Geschlechterquote zwingend gelten und sich auf das gesamte Gremium beziehen. Eine Differenzierung nach den Seiten wird nicht vorgenommen.

Mit diesen Regelungen werden Ungleichbehandlungen zu börsennotierten Unternehmen deutscher Rechtsform reduziert und zudem wird wirkungsvoll dem Anreiz begegnet, sich als Unternehmen deutscher Rechtsform durch die Umwandlung in eine Europäische Aktiengesellschaft der Geschlechterquote zu entziehen.

(g) Verbindlichen Zielgrößen für Unternehmen zügig, mitbestimmt und nachhaltig umsetzen

Der Deutsche Gewerkschaftsbund begrüßt ausdrücklich die im Referentenentwurf enthaltenen Vorgaben, mit denen Unternehmen unter Fristsetzung verpflichtet werden sollen, sich Zielgrößen zur Erhöhung des Frauenanteils zu setzen und darüber öffentlich Bericht zu erstatten. Verbindliche Berichts- und Erklärungspflichten sind ein wichtiger Beitrag, um das gegenwärtige Ungleichgewicht der Geschlechter in Führungspositionen hervorzuheben und Änderungsbedarfe aufzuzeigen.

Die Verankerung der entsprechenden Vorgaben in den gesellschaftsrechtlichen Stammgesetzen ist eine gute Wahl.

Zielgrößen werden im vorliegenden Regierungsentwurf allerdings nicht mehr zur „Erhöhung des Frauenanteils" sondern nur noch „für den Frauenanteil" gefordert. Mit Verzicht auf eine „Erhöhung" des Frauenanteils wird der Gesetzgeber seiner eigenen Zielvorgabe nicht gerecht: eine gleichberechtigte Teilhabe von Frauen an Führungspositionen ist nur im Wege einer stärkeren Repräsentanz von Frauen zu erreichen – und dazu muss deren Zahl deutlich *erhöht* werden.

Außerdem ist die Frist zur Erreichung der Zielvorgaben gegenüber dem Referentenentwurf von bislang drei auf nunmehr „nicht mehr als fünf Jahre" verlängert worden. Damit wird der Zeitraum, in dem Unternehmen sich mit der nachhaltigen Entwicklung von Maßnahmen und Plänen zur stärkeren Repräsentanz von Frauen auseinandersetzen müssen, unnötig weit gefasst – und Raum gegeben, die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen weiter hinauszuzögern.

Mit der Streichung der Vorgabe (aus dem Referentenentwurf), wonach ein erreichter Frauenanteil von mindestens 30 Prozent nicht mehr unterschritten werden darf, ist eine klare Abschwächung der Zielgrößenregelungen verbunden. Auch hier lässt der Gesetzentwurf die klare Orientierung auf eine Steigerung des Frauenanteils in Führungspositionen vermissen.

Leider verzichtet der Gesetzentwurf hinsichtlich der Festlegung von Zielgrößen auf eine Mindestvorgabe zur Repräsentanz beider Geschlechter in jedem Gremium (§ 111 Abs. 5 AktG, § § 52 Abs. 2 GmbHG, § 9 Abs. 3 und 4 GenG).

Eine solche Mindestvorgabe ist aber unverzichtbar, soll vermieden werden, dass Unternehmen sich bewusst nominell eine Erhöhung des Frauenanteils zum Ziel setzen, die sich über Jahre hinweg tatsächlich nicht auf die Besetzung der Positionen auswirkt. Bleibt es bei dem Verzicht auf Mindestvorgaben, kann zum Beispiel ein Unternehmen mit einem dreiköpfigen Vorstand, dem ausschließlich Männer angehören, für jede Berichtsperiode von maximal fünf Jahren die Erhöhung des Frauenanteils um jeweils 5% anstreben – besetzungswirksam würde sie aber erst nach 30 Jahren, wenn eine Zielgröße von 30 % erreicht ist und unter drei Vorständen eine Frauen sein müsste. Eine Mindestvorgabe zur Repräsentanz beider Geschlechter dagegen wäre ein überzeugender Beitrag zur Veränderung der Unternehmenskultur, denn sie zwingt jedes einzelne Unternehmen zur Auseinandersetzung mit den eigenen Defiziten hinsichtlich der Gleichstellung der Geschlechter.

Auch der Geltungsbereich dieser Vorgaben bleibt hinter den gewerkschaftlichen Forderungen zurück. Der Deutsche Gewerkschafsbund und seine Gewerkschaften plädieren ausdrücklich dafür, grundsätzlich alle inländischen Unternehmen zu verpflichten, Maßnahmenpläne zur Gleichstellung der Geschlechter mit genauen Ziel- und Zeitangaben zu entwickeln und umzusetzen. Die Beschränkung der Verpflichtung zu Zielgrößen auf Vorgaben für Aufsichtsrat, Vorstand und die beiden oberen Führungsebenen ignoriert zudem die Vielschichtigkeit des Unternehmensaufbaus ebenso wie die Notwendigkeit, die Repräsentanz von weiblichen Führungskräften auf allen Hierarchieebenen zu fördern – als Beitrag zur Umsetzung des Ziels einer gleichberechtigte Teilhabe von Frauen am Arbeitsmarkt.

Ein wirksames Gesetz sollte daher Führungskräfte aller Hierarchieebenen in den Blick nehmen und sich nicht nur auf Spitzengremien und die beiden oberen Führungsebenen konzentrieren.

Hinsichtlich der verbindlichen Zielvorgaben, die von Aufsichtsräten für Aufsichtsräte zu erarbeiten sind, können der Deutsche Gewerkschaftsbund und seine Mitgliedsgewerkschaften nicht erkennen, unter welchen Umständen die strukturelle Mehrheit der Kapitalvertreter/innen in Aufsichtsräten im Geltungsbereich des Mitbestimmungsgesetzes (die strukturelle Mehrheit entsteht durch das Doppelstimmrecht des der Kapitalseite angehörigen Aufsichtsratsvorsitzenden) bzw. die 2/3 Mehrheit der Kapitalseite im Bereich des Drittelbeteiligungsgesetzes dazu legitimiert sein sollte, die demokratische Wahl von Arbeitnehmervertreter/innen für den Aufsichtsrat durch Vorgaben für Zielgrößen einzuschränken oder festzulegen, durch welche konkreten Wahlgänge die Vorgaben zu erfüllen sind. Weil auch der Vorstand und die Hauptversammlung erkennbar nicht zu einer solchen Entscheidung legitimiert sind, sollten auf lange Sicht alle Unternehmen mit einem gesetzlich vorgeschriebenen Aufsichtsrat grundsätzlich und unter Beachtung der Besonderheiten für die Vertreter/innen der Beschäftigten der gesetzlich vorgeschriebenen Mindestgeschlechterquote von 30 % unterliegen. Dabei sind die Anteilseignerseite im Aufsichtsrat und die Vertreter/innen der Arbeitnehmer/innen separat zu betrachten.

Während die Unternehmensmitbestimmung nach Auffassung des Deutschen Gewerkschaftsbundes der Festlegung von unternehmensinternen Zielgrößen für den Aufsichtsrat entgegensteht, ist die betriebliche Mitbestimmung für die Erarbeitung und Erreichung von Zielgrößen für die Führungsebenen unverzichtbar, sollen sie im Unternehmen nachhaltig etabliert und umgesetzt werden.

Um dem Vorstand betriebsrätlichen Sachverstand für die notwendige Personalentwicklung an die Seite zu stellen, fordern der Deutsche Gewerkschaftsbund und seine Mitgliedsgewerkschaften daher eine gleichstellungspolitische Weiterentwicklung des Betriebsverfassungsgesetzes:

Das Initiativ- und Beratungsrecht des Betriebsrates bei Gleichstellungsmaßnahmen (§ 92 Abs. 3 BetrVG) muss zu einem Mitbestimmungsrecht bei Maßnahmen zur Durchsetzung der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern erweitert werden. Darüber hinaus ist der Katalog der Mitbestimmungsrechte des Betriebsrates (§ 87 BetrVG) zu ergänzen, um Regelungen zur Durchsetzung der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern, insbesondere bei der Einstellung, Beschäftigung, Aus-, Fort- und Weiterbildung und dem beruflichen Aufstieg sowie um Regelungen zur Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit (analog § 80 (1) Nummer 2a und 2b BetrVG).