

Berlin, 8. April 2021

STELLUNGNAHME

Deutscher Juristinnenbund e.V.

Vereinigung der Juristinnen,
Volkswirtinnen und Betriebswirtinnen

Geschäftsstelle / Office:

Anklamer Straße 38 • D-10115 Berlin

fon: +49 30 4432700 • fax: +49 30 44327022

geschaeftsstelle@djb.de • <https://www.djb.de>

zum Gesetzentwurf von CDU/CSU und SPD zur Errichtung einer Bundesstiftung Gleichstellung (BT-Drs. 19/27839)

Der Deutsche Juristinnenbund e.V. (djb) begrüßt den Gesetzentwurf zur Einrichtung einer Bundesstiftung Gleichstellung. Eine solche Institution wird bereits im Ersten und im Zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung empfohlen. Auch das im Januar veröffentlichte Gutachten für den Dritten Gleichstellungsbericht betont die Relevanz einer Institution für den Transfer von Wissen über Gleichstellung.

Die konkrete Ausgestaltung der Regelungen stößt jedoch insbesondere in Bezug auf die Aufgabenstellung, die Finanzierung und die Gewährleistung der fachlichen und politischen Unabhängigkeit der Stiftung auf erhebliche Bedenken. Zudem verstoßen die Vorgaben zur paritätischen Besetzung gegen Art. 3 Abs. 2 und 3 GG.

1. Klare Aufgabentrennung und angemessene Finanzierung

Die in § 3 aufgeführten Aufgaben zur Erfüllung des Stiftungszwecks entsprechen den von der Zivilgesellschaft formulierten Bedarfen. Für den djb ist u.a. die Aufbereitung gleichstellungsrechtlichen Wissens, einschließlich internationaler Verpflichtungen, aber auch die Unterstützung der Bundesressorts bei der Erfüllung ihrer Verpflichtung zu einer gleichstellungsorientierten Gesetzesfolgenabschätzung besonders wichtig. Aus Sicht des djb kann die Stiftung das Politikfeld Gleichstellung in Deutschland maßgeblich voranbringen, wenn sie wissensbasierte Gleichstellungspolitik als Querschnittsaufgabe voranbringt und dabei unabhängig vom politischen Tagesgeschäft und wenn nötig auch kritisch Wissen aufarbeitet, wichtige gleichstellungspolitische Ziele operationalisiert und die Ressorts bei Entwicklung, Umsetzung und Evaluation von politischen Strategien berät.

Aus dem umfangreichen Katalog an Aufgaben, bei dem es sich zudem um eine nicht abgeschlossene Aufzählung handelt („insbesondere“), folgt ein erheblicher Arbeitsumfang. Offen ist, ob mit den ab 2022 angedachten 33 Personalstellen, für die 2,4 Mio. Euro kalkuliert sind, die vielfältigen Aufgaben der Stelle erfüllt werden können. Um diese Aufgaben erfüllen zu können, müssen zum einen die ureigenen Aufgaben der Verwaltung und Aufgaben der Bundesstiftung eindeutig abgegrenzt werden, um das Verschieben von Aufgaben aufgrund von finanziellen oder personellen Engpässen zulasten der Bundesstiftung zu vermeiden. Dabei ist auch zu berücksichtigen, welche Aufgaben weiterhin ministeriumsintern zu erledigen sind.

Es ist daher zu gewährleisten, dass der Etat des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend unabhängig von der Bundesstiftung auskömmlich ist. Der djb begrüßt, dass

hier außerdem bereits zwei zusätzliche Stellen geplant sind, die sowohl für die Einrichtung der Bundesstiftung als auch die Schnittstellenarbeit notwendig sind.

Zum anderen muss das für die Erfüllung des Stiftungszwecks notwendige Budget gewährleistet werden. In § 4 Abs. 1 des Gesetzentwurfs wird zwar auf das für Stiftungen typische Stiftungsvermögen verwiesen. Dessen Umfang bleibt jedoch im Gesetz und in der Begründung offen und Stiftungen des öffentlichen Rechts werden in letzter Zeit zunehmend ohne nennenswertes Stiftungsvermögen errichtet.

Die Erfüllung des Stiftungszwecks ist demzufolge von den in § 4 Abs. 2 aufgeführten Zuweisungen abhängig, mit denen die jährlichen Personal- und Sachmittel finanziert werden müssen. Da der Haushalt jährlich vom Parlament beschlossen werden muss, fehlt es so an einer längerfristigen Planungssicherheit: für die Vorhaben der Bundesstiftung, als auch für die Beschäftigten der Bundesstiftung. Der djb empfiehlt daher – ähnlich wie bei der Bundesstiftung Mutter und Kind – die ab 2022 geplanten 5 Mio. Euro als jährliche Mindestzuwendung im Gesetz zu verankern. Zudem sollte geregelt werden, dass Bundesmittel, die von der Stiftung bis zum Abschluss eines Haushaltsjahres nicht für die Erfüllung des Stiftungszweckes ausgegeben worden sind, für den Aufbau des Stiftungsvermögens verwendet werden können. Darüber hinaus ist zu regeln, dass die jährliche Zuweisung die Erfüllung des Stiftungszwecks gewährleistet.

Vorschlag: § 4 Abs. 2: *Die Stiftung erhält eine jährliche Zuweisung des Bundes nach Maßgabe des jeweiligen durch das Bundeshaushaltsgesetz festgestellten Bundeshaushaltsplans in Höhe von mindestens 5 Mio. Euro, die die Erfüllung des Stiftungszwecks gewährleistet. Bundesmittel, die von der Stiftung bis zum Abschluss eines Haushaltsjahres nicht für die Erfüllung des Stiftungszweckes ausgegeben worden sind, sind für den Aufbau des Stiftungsvermögens zu verwenden.*

2. Gewährleistung der fachlichen und politischen Unabhängigkeit

Die Organisationsform einer bundesunmittelbaren Stiftung des öffentlichen Rechts sowie die organisatorische Ausgestaltung wurden dem Gesetzentwurf zufolge gewählt, um die Unabhängigkeit und Fachlichkeit der Stiftungsarbeit zu sichern. Weiterhin soll die dauerhafte Einrichtung eine kontinuierliche Facharbeit sichern (BT-Drs. 19/27839, S. 14)

Die konkrete Ausgestaltung der Stiftung ist jedoch nicht geeignet, eine von politischen Mehrheiten unabhängige und an fachlichen Kriterien orientierte Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern zu gewährleisten.

Die zentralen Aufgaben der Stiftung werden maßgeblich durch den Stiftungsrat bestimmt, der sich – bis auf den oder die Vorsitzende*n – ausschließlich aus Mitgliedern des Bundestages zusammensetzt. Diese werden anzahlmäßig nach dem Verhältnis der Fraktionsstärke gewählt. Vorsitzende*r des Stiftungsrates ist der oder die für die Gleichstellung von Frauen und Männern zuständige Minister*in. Zivilgesellschaftliche Organisationen und Wissenschaftler*innen sind demgegenüber nur im Stiftungsbeirat vertreten, der eine beratende Funktion hat. Zudem sollen die vier Vertreter*innen aus der Zivilgesellschaft vom BMFSFJ vorgeschlagen werden, ohne dass Kriterien für deren Auswahl im Gesetz benannt werden.

Vor allem die – im Vergleich zu anderen Stiftungen ungewöhnliche – Zusammensetzung des Stiftungsrates ist nicht geeignet, eine fachlich und politisch unabhängige Förderung der Gleichstellung zu gewährleisten. Vielmehr besteht das Risiko, dass die Aufgaben der Bundesstiftung politischen Mehrheitsverhältnissen folgen.

Der djb fordert daher,

- sowohl zivilgesellschaftliche Organisationen als auch Wissenschaftler*innen in den Stiftungsrat einzubeziehen.
- In Anlehnung an das Errichtungsgesetz der Max-Weber-Stiftung sollten die Vertreter*innen der Zivilgesellschaft und der Wissenschaft dabei von zentralen gleichstellungsrelevanten Institutionen benannt oder aus deren Kreis entsendet werden. Dazu gehören in jedem Fall Dachverbände wie der Deutsche Frauenrat. Einzelheiten dazu können in der Satzung geregelt werden. Alternativ sind zentrale Auswahlkriterien im Gesetz selbst oder mit Verweis auf die Satzung zu bestimmen.

Soweit dieser Vorschlag keine Mehrheit findet, fordert der djb zumindest,

- die Anzahl der Zivilgesellschaft von vier auf sechs Vertreter*innen zu erhöhen, um den zahlreichen gleichstellungspolitischen Verbänden gerecht zu werden,
- dass vier Vertreter*innen des Stiftungsbeirats mit Stimmrechten im Stiftungsrat vertreten sind. Mindestens zwei Vertreter*innen müssen dabei aus dem Bereich der Zivilgesellschaft kommen. Die oben beschriebenen Anforderungen zur Auswahl der Vertreter*innen aus der Zivilgesellschaft und der Wissenschaft gelten entsprechend für die Besetzung des Stiftungsbeirats.
- Zudem ist das vom Stiftungsrat zu bestellende Direktorium, ebenso wie bei der Max-Weber Stiftung, erst nach Anhörung des Beirates zu berufen. Das Gleiche gilt für zentrale Aufgaben der Stiftung. Dazu gehören nicht nur das Arbeitsprogramm, sondern z.B. auch die Entscheidungen über die Satzung und den Haushalts- und Stellenbesetzungsplan.

3. Unzulässige Vorgaben zur paritätischen Besetzung

Dem Gesetzentwurf zufolge soll bei der Besetzung des Stiftungsrats, des Stiftungsbeirats und der Fachbeiräte eine paritätische Besetzung von Frauen und Männern angestrebt werden. Das Direktorium ist mit einer Frau und einem Mann zu besetzen.

Grundsätzlich ist zu begrüßen, dass das Gesetz auf die Besetzung der Positionen in der Stiftung durch die Geschlechter eingeht. Allerdings ist die Ausgestaltung verfehlt. Die Formulierung, dass eine paritätische Besetzung mit Frauen und Männern „angestrebt“ wird, hat keinerlei Wirkmacht für die entsendenden bzw. benennenden Institutionen, wie die Erfahrung belegt. Ein aktuelles Beispiel ist die 2020 gegründete Stiftung Forum Recht. Trotz der Regelung, dass Frauen und Männer im Kuratorium in gleicher Anzahl vertreten sein sollen, sind nur sieben der 22 Mitglieder im Stiftungsrat (Kuratorium) Frauen. Die CDU/CSU Bundestagsfraktion hat für drei der von ihr zu besetzenden Plätze drei Männer entsandt, also eine einhundertprozentige Männerquote umgesetzt.

Noch schwerwiegender ist, dass die Regelungen verfassungsrechtlichen Vorgaben widersprechen. Die Einbeziehung von Männern in die Organe und Gremien der Bundesstiftung ist für

das Thema der Gleichstellung von Frauen und Männern zwar wichtig. Im Kontext des Engagements und der fachlichen Kompetenzen zum Thema Gleichstellung von Frauen und Männern führen diese Regelungen jedoch zu einer ungerechtfertigten Förderung von Männern bzw. einer ungerechtfertigten Männerquote.

Art. 3 Abs. 2 Grundgesetz erlaubt zwar besondere Fördermaßnahmen, die darauf zielen, Nachteile zulasten von Frauen oder Männern zu kompensieren bzw. auszugleichen. Gezielte Fördermaßnahmen als Ausnahme zum Gleichbehandlungsgrundsatz sind demnach erlaubt, allerdings nur dann, wenn es um den Ausgleich struktureller Nachteile geht. Der hohe Anteil von Frauen, die sich im Themenbereich Gleichstellung qualifiziert haben, ist jedoch nicht auf die strukturelle Benachteiligung von Männern zurückzuführen. Vielmehr ist die strukturelle Benachteiligung zulasten von Frauen zum Beispiel wegen fehlender Regelungen zur paritätischen Besetzung von Entscheidungsgremien sowie die mangelnde Wertschätzung dieses Themas in Wissenschaft und Gesellschaft der Grund dafür, dass sich im Bereich Gleichstellung vermehrt Frauen qualifizieren und engagieren.

Eine Quote kommt allein zugunsten von Frauen in Betracht, da der Anteil von Frauen in dem Stiftungsrat und dem Direktorium vergleichbaren Organen öffentlicher Stiftungen und vergleichbarer Führungspositionen im Bereich der Exekutive nach wie vor niedriger ist, als der Anteil von Männern. Gerade beim Stiftungsrat besteht die Gefahr, dass aufgrund einer lediglich angestrebten paritätischen Besetzung, mehr als zur Hälfte Männer bestellt werden, denn die Mitglieder des Bundestages sind – auch mangels paritätischer Regelungen für die Wahlen – mehrheitlich Männer. Daher muss gewährleistet sein, dass der Anteil der Männer den der Frauen nicht überwiegt. Positionen, die den Anteil von Männern auf mehr als 50 steigen lassen, müssen unbesetzt bleiben. Die Politik des „leeren Stuhls“ hat sich im Führungspositionengesetz als notwendig und effektiv erwiesen. In der Begründung des Gesetzes sollte auf die Parallele zu § 96 Abs. 2 Aktiengesetz verwiesen werden.

Zudem konzentriert sich die Stiftung zwar auf die Gleichstellung von Frauen und Männern.¹ Dies rechtfertigt aufgrund von Art. 3 Abs. 3 GG jedoch keine Beschränkung der beteiligten Akteur*innen auf Frauen und Männer i.S. eines binären Geschlechterverständnisses. Auch § 7 Abs. 1 AGG verbietet jede Form geschlechtsbezogener Benachteiligung von Beschäftigten. Dazu gehört bereits die Ausschreibung einer Stelle. Nach § 8 AGG sind zwar ausnahmsweise Ungleichbehandlungen zulässig, wenn das Geschlecht des Beschäftigten für die auszuübende Tätigkeit eine „wesentliche und entscheidende berufliche Anforderung“ darstellt. Dies ist für das Direktorium jedoch nicht anzunehmen. Zulässig sind daher aufgrund von Art. 3 Abs. 2 GG allenfalls positive Maßnahmen zugunsten von Frauen.

Der djb fordert daher

- Regelungen für die Besetzung der Organe und Gremien, die Menschen, die sich nicht als Frau oder Mann fühlen oder als solche gelten, nicht diskriminieren.

¹ Die 2011 von der Bundesrepublik errichtete Hans-Magnus Stiftung bürgerlichen Rechts soll der gesellschaftlichen Diskriminierung von Lesben, Schwulen, Bisexuellen, Transsexuellen, trans- und intergeschlechtlichen sowie queeren Personen (Abkürzung: LSBTTIQ) in Deutschland entgegenwirken.

Die Umsetzung der angestrebten angemessenen Beteiligung von Frauen und Männern ist unter Berücksichtigung der dargestellten verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen durch folgende Vorschläge möglich:

Stiftungsrat: Vorschlag § 5 Abs. 2 Satz 1 ist zu streichen. Stattdessen ist § 6 Abs. 1 Ziffer 1 folgendermaßen zu fassen:

(1) Der Stiftungsrat besteht aus

1. zehn bestellten Mitgliedern, die dem Deutschen Bundestag angehören. Die Fraktionen müssen für die Wahl mindestens 50 % Frauen benennen.

Alternativ:

1. zehn bestellten Mitgliedern, die dem Deutschen Bundestag angehören, wobei der Anteil der Männer 50 % nicht überschreiten darf.

Gremienbesetzung: Vorschlag § 8 Abs. 1 Satz 2: Bei den Mitgliedern der Gremien ist zu gewährleisten, dass bei der Besetzung der Anteil der Männer 50 % nicht übersteigt.

Eklatant verfassungswidrig ist die Festlegung in § 5 Abs. 2 Satz 2, wonach das Direktorium paritätisch mit einer Frau und einem Mann zu besetzen ist. Das ist eine feste Quote, die andere Erwägungsgründe für die Besetzung nicht zulässt. Da davon auszugehen ist, dass für den Aufgabenbereich der Stiftung mehr Frauen als Männer qualifiziert sind, handelt es sich um eine Männerquote. Diese greift auch dann, wenn sich mehrere Frauen auf die Stelle beworben haben, die in ihrer Qualifikation die der sich bewerbenden Männer übersteigt. Da keinerlei strukturelle Benachteiligung von Männern erkennbar ist, ist diese Besetzungsregelung verfassungswidrig. Hingegen ist eine Regelung, wonach mindestens eine Frau im Direktorium sein muss, nicht nur verfassungsgemäß, sondern auch geboten.

Direktorium: Vorschlag § 5 Abs. 2 Satz 1 ist zu streichen Stattdessen ist § 7 Abs. 1 folgendermaßen zu ergänzen: Das Direktorium ist mit mindestens einer Frau zu besetzen.

4. Kompensation ehrenamtlicher Arbeit

Der Gesetzentwurf qualifiziert die Arbeit der Mitglieder der Organe und Gremien durchweg als ehrenamtliche Arbeit. Damit werden zwar alle Beteiligten formal gleich behandelt. Faktisch stellt die Mitarbeit in den Organen der Stiftung für Vereine und Personen, die diese Aufgaben in ihrer Freizeit erledigen, eine sehr viel höhere Hürde dar, als für Mitglieder des Bundestages und hauptamtlich arbeitende Akteur*innen. Gerade im Bereich der Gleichstellung gibt es eine Vielzahl von Vereinen, die wie der djb, unentgeltlich und überwiegend im Ehrenamt arbeiten.

- Hier wäre eine differenziertere Lösung notwendig, die bei der Erstattung der Aufwendungen den unterschiedlichen Rahmenbedingungen gerecht wird (Übernahme von Reisekosten für alle Beteiligten, Aufwandsentschädigung für Mitglieder, die nicht hauptamtlich oder als Parlamentarier*innen mit Gleichstellung befasst sind).

5. Formale Anmerkungen

Der Gesetzentwurf unterscheidet zwischen Organen einerseits (Stiftungsrat und Direktorium) und Gremien andererseits (Stiftungsbeirat und Fachbeiräte). Organe einer Stiftung sind jedoch

all diejenigen, denen durch Satzung bestimmte Aufgaben zugewiesen werden. Um hier Verwirrungen zu vermeiden, ist zu empfehlen, in § 3 auch den Stiftungsbeirat und die Fachbeiräte aufzuführen.

Vorschlag § 3 Abs. 1: Organe der Stiftung sind der Stiftungsrat und das Direktorium. *Zur Beratung bei der Erfüllung der Aufgaben der Stiftung beruft der Stiftungsrat einen Stiftungsbeirat; er kann auf Vorschlag des Direktoriums Fachbeiräte berufen.*

Nach § 7 Absatz 2 führt die laufenden Geschäfte das Direktorium. Die Regelung in § 12 Abs. 1 könnte daher zu rechtlicher Verwirrung führen.

Vorschlag § 12 Abs. 1: Die Stiftung beschäftigt in der Regel Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen.

Prof. Dr. Maria Wersig
Präsidentin

Prof. Dr. Heide Pfarr
Vorsitzende des Kommission Arbeits-,
Gleichstellungs- und Wirtschaftsrecht