



Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend

Gleichstellung in der Bundesverwaltung

Erfahrungs- und Gremienbericht 2010

Gleichstellung in der Bundesverwaltung

Erfahrungs- und Gremienbericht 2010

Inhalt

I. Einführung	9
II. Zweiter Erfahrungsbericht der Bundesregierung zum Bundesgleichstellungsgesetz – Berichtszeitraum 01.07.2004–30.06.2009.....	12
2.1 Evaluation zum zweiten Erfahrungsbericht.....	13
2.1.1 Aktuelle Herausforderungen der Bundesverwaltung.....	13
2.1.1.1 Methodische Grundlagen des zweiten Erfahrungsberichts	18
2.1.1.2 Die Personalstruktur der Bundesverwaltung	21
2.1.2 Chancengleichheit in der Bundesverwaltung.....	27
2.1.2.1 Gleichberechtigte Teilhabe von Frauen an leitenden Funktionen..	28
2.1.2.2 Entgeltungleichheit in der Bundesverwaltung.....	42
2.1.2.3 Personalgewinnung und -entwicklung	49
2.1.2.4 Behinderte und von Behinderung bedrohte Frauen als Zielgruppe des BGleiG.....	54
2.1.2.5 Gleichstellung bei institutionellen Leistungsempfängern	57
2.1.2.6 Fazit.....	61
2.1.3 Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit.....	63
2.1.3.1 Familienfreundliche Arbeitsformen	63
2.1.3.2 Beurlaubungen und Wiedereinstieg	75
2.1.3.3 Kinderbetreuung	78
2.1.3.4 Fazit.....	79
2.1.4 Akteurinnen, Akteure und Instrumente	81
2.1.4.1 Verantwortung und Rolle der Personalverwaltungen	82
2.1.4.2 Gleichstellung als Aufgabe der Führungskräfte	85
2.1.4.3 Verantwortung und Rolle der Gleichstellungsbeauftragten	89
2.1.4.4 Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend	95
2.1.4.5 Der Gleichstellungsplan.....	98
2.1.4.6 Fazit.....	105
2.1.5 Fazit der Evaluation zum zweiten Erfahrungsbericht	106
2.2 Schlussfolgerungen	114
2.2.1 Stärkung der Zusammenarbeit der Akteurinnen und Akteure.....	115
2.2.2 Strukturelle Angebote für Männer.....	116
2.2.3 Verbesserung der Berichte, Optimierung der Gleichstellungsstatistik und Erhöhung der Transparenz von Entwicklungen durch jährliche Auswertung von Kernindikatoren	116
2.2.4 Verbesserung der Effektivität von Gleichstellungsplänen	117
2.2.5 Berücksichtigung der Belange behinderter und von Behinderung bedrohter Frauen	118

III. Fünfter Gremienbericht der Bundesregierung	
zum Bundesgremienbesetzungsgesetz – Berichtszeitraum 30.06.2005–30.06.2009..	119
3.1 Evaluation zum fünften Gremienbericht	120
3.1.1 Relevanz von Gremienbesetzungen.....	120
3.1.2 Datenerhebung und methodische Grundlagen	123
3.1.3 Aktueller Stand der Besetzung von Bundesgremien	129
3.1.4 Ergebnisse im Zeitvergleich	134
3.1.5 Repräsentanz nach Gremienarten	137
3.1.6 Sonderauswertung der neuen Gremien	139
3.1.7 Abgrenzung Deutscher Corporate Governance Kodex, Public Corporate.....	141
3.1.8 Sonderauswertung der Organe der Beteiligungen des Bundes.....	145
3.1.9 Umsetzungspraxis des BGremBG	146
3.1.10 Fazit der Evaluation zum fünften Gremienbericht.....	150
3.2 Schlussfolgerungen	152
3.2.1 Notwendigkeit einer gesetzlichen Novellierung	152
3.2.2 Eckpunkte für eine Gesetzesnovellierung.....	153
3.2.3 Zusammenführung des Gremien- und Erfahrungsberichts	155
3.2.4 Weiterentwicklung des Public Corporate Governance Kodex.....	155
IV. Anhang	156
Abkürzungsverzeichnis	156
Abbildungsverzeichnis	157
Tabellenverzeichnis	159
Verzeichnis der Beispiele	160

I.

Einführung

Am 1. September 2009, unmittelbar nach Ende des Berichtszeitraums des hier vorzulegenden zweiten Erfahrungs- und fünften Gremienberichts, jährte sich das Inkrafttreten des Gesetzes zur Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern – DGleIG (Bundesgesetzblatt (BGBl.) 1994 I, Seite 1406) zum 15. Mal. Mit diesem großen Gesetzespaket traten 1994 als Artikel 1 das Gesetz zur Förderung von Frauen und der Vereinbarkeit von Familie und Beruf in der Bundesverwaltung und den Gerichten des Bundes (Frauenförderungsgesetz – FFG) und als Artikel 11 das Gesetz über die Berufung und Entsendung von Frauen und Männern in Gremien im Einflussbereich des Bundes (Bundesgremienbesetzungsgesetz – BGremBG) in Kraft.¹ Das FFG wurde 2001 zum Gesetz zur Gleichstellung von Frauen und Männern in der Bundesverwaltung und den Gerichten des Bundes (Bundesgleichstellungsgesetz – BGleIG) weiterentwickelt.

Sowohl das FFG als auch das BGleIG dienen der Gleichstellung von Frauen und Männern in der Bundesverwaltung und in den Gerichten des Bundes sowie der Förderung von Frauen, um bestehende Benachteiligungen abzubauen, und der Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit. Ziel des BGremBG ist es, die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen bei Gremienbesetzungen im Einflussbereich des Bundes zu schaffen oder zu erhalten.

Diese Gesetze sehen eine regelmäßige Berichtspflicht vor.² 15 Jahre lang lassen sich nun die Fortschritte beobachten, die in Bezug auf die Umsetzung der Gesetzesziele erreicht werden konnten.

Die Erhöhung des Anteils von Frauen in Führungspositionen der Bundesverwaltung, die Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf und die Gewährleistung einer gleichberechtigten Teilhabe von Frauen an den Gremien im Einflussbereich des Bundes sind Zielvorgaben, deren Zielerreichung eng zusammenhängt. Die Bundesregierung legt daher dem Bundestag den zweiten Erfahrungsbericht zum BGleIG und fünften Gremien-

1 Neben den beiden genannten Gesetzen umfasste das Paket des Artikelgesetzes zur Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern 1994 u. a. als Artikel 10 das Gesetz zum Schutz der Beschäftigten vor sexueller Belästigung am Arbeitsplatz (Beschäftigtenschutzgesetz), Änderungen des Betriebsverfassungsgesetzes und anderes mehr.

Während das Frauenförderungsgesetz 2001 durch das Bundesgleichstellungsgesetz weiterentwickelt wurde, gilt das Bundesgremienbesetzungsgesetz noch unverändert. Am 01.07.2009 beschloss das Bundeskabinett den Public Corporate Governance Kodex (PCGK), welcher ebenso wie das BGremBG öffentliche Unternehmen erfasst.

2 Der vorliegende zweite Erfahrungsbericht zum BGleIG folgt den Anforderungen von § 25 BGleIG, eine entsprechende Berichtspflicht war in § 14 FFG enthalten; die Berichtspflicht zum BGremBG ist in § 9 BGremBG geregelt.

bericht zum BGremBG zeitgleich vor. Gemeinsam geben sie einen kompakten und umfassenden Einblick in die Entwicklungen im Berichtszeitraum und im Längsschnittvergleich.

Die Bundesregierung hat zur Erstellung der Berichte zum BGleiG (früher FFG) und BGremBG erstmals wissenschaftliche Unterstützung in Anspruch genommen. Die Hertie School of Governance wurde 2009 beauftragt, die Evaluationen für den zweiten Erfahrungsbericht und fünften Gremienbericht zu erstellen. Der Evaluationsbericht der Hertie School of Governance ist Abschnitt II zu entnehmen. In Abschnitt III werden auf Grundlage der Ergebnisse der Evaluation Schlussfolgerungen der Bundesregierung abgeleitet. Anliegen und Anspruch der vorliegenden Berichte ist es, nicht nur die zahlenmäßige Entwicklung der entscheidenden Kernindikatoren anschaulich zu präsentieren, sondern darüber hinaus (zum Beispiel im Vergleich mit der Privatwirtschaft oder mit den anderen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union – EU) zu überprüfen, inwieweit die Gesetze ihr Ziel erreichen, und Hinweise auf Handlungsbedarf zu erhalten.

Der Bundestag hat im März 2010 der Bundesregierung (in Übereinstimmung mit dem Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP für die 17. Legislaturperiode) den Auftrag erteilt,

- sich entschlossen für eine deutliche Erhöhung des Anteils von Frauen in Führungspositionen in der Wirtschaft und im öffentlichen Dienst einzusetzen,
- dazu einen Stufenplan vorzulegen, der auf der ersten Stufe auf verbindliche Berichtspflichten und transparente Selbstverpflichtungen setzt,
- die Ziele des Bundesgleichstellungsgesetzes und des Bundesgremienbesetzungsgesetzes weiterhin mit Nachdruck zu verfolgen und zu prüfen, ob und inwieweit die Gesetze geändert und effektiver gestaltet werden müssen und
- im Bereich des öffentlichen Dienstes darauf hinzuwirken, dass dieser seine Potenziale, frauen- und familienfreundlich zu werden, ausschöpft.³

Die Aktivierung bestehender gesetzlicher Berichtspflichten muss am Anfang des Stufenplans der Bundesregierung stehen. Mit der neuen Form der Erstellung der Berichte zum BGleiG und BGremBG hat die Bundesregierung für den öffentlichen Dienst einen ersten Schritt zur Umsetzung des Stufenplans getan.

Die Bundesregierung ist sich bewusst: Der öffentliche Dienst steht im Zeichen wachsenden Fachkräftemangels vor großen Herausforderungen. Erfolgreiche Politik ist darauf angewiesen, dass sie von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des öffentlichen Dienstes in Gesetze, Maßnahmen und Programme „übersetzt“ wird.⁴ Im Wettbewerb um talentierte, kreative, loyale Beschäftigte muss der öffentliche Dienst deshalb attraktive Beschäftigungsverhältnisse bieten. Frauen sind heute besser ausgebildet denn je, unter den exzellenten Hochschulabsolventen finden sich überdurchschnittlich viele Frauen. Leistungsstarke und innovative Frauen und Männer werden nur dann den öffentlichen Dienst als Arbeitgeber

3 Antrag der Abgeordneten Müller und Andere und der Fraktionen von CDU/CSU und von FDP vom 03.03.2010: Internationaler Frauentag – Gleichstellung national und international durchsetzen (Bundestagsdrucksache 17/901), angenommen durch Beschluss des deutschen Bundestages vom 04.03.2010 (Plenarprotokoll 17/27).

4 Vgl. Teil IV „Öffentliche Verwaltung und Justiz“ im Bericht *Mehr Frauen in Führungspositionen. Ein Schlüssel zu wirtschaftlicher Stabilität und Wachstum*, Europäische Kommission, Luxemburg 2010, Seite 59 ff., hier Seite 60.

wählen, wenn sie hier Arbeitsbedingungen und Berufsperspektiven vorfinden, die ihren berechtigten Erwartungen entsprechen. Innovative Personalpolitik setzt deshalb im öffentlichen Dienst wie in der Privatwirtschaft voraus, dass Frauen und Männer tatsächlich gleiche Chancen haben Führungspositionen zu erreichen, dass Führungskräfte von morgen heute auf diese Aufgabe vorbereitet werden und dass die Vereinbarkeit von Familie und Beruf durchgängig als Thema für Frauen *und* Männer gesehen *und* aktiv verfolgt wird.

Die Ergebnisse der beiden hier vorliegenden Berichte zeigen: Es bedarf konzertierter Anstrengungen der Akteurinnen und Akteure auf allen Ebenen, um die Ziele des BGleG und des BGremBG in den nächsten Jahren entschlossener zu verfolgen und die Zielerreichung nachhaltig zu verbessern.

II.

Zweiter Erfahrungsbericht der Bundesregierung zum Bundesgleichstellungsgesetz

Berichtszeitraum 01.07.2004–30.06.2009

2.1 Evaluation zum zweiten Erfahrungsbericht

2.1.1 Aktuelle Herausforderungen der Bundesverwaltung

Die Gleichstellung der Geschlechter ist ein zentrales Anliegen in demokratischen Gesellschaften und als solches auch Teil des Selbstverständnisses europäischer Staaten. Das Postulat der Gleichberechtigung in Artikel 3 Absatz 2 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland (GG) wurde nach der Wiedervereinigung um einen Zusatz ergänzt, der die besondere Rolle des Staates bei der Mitgestaltung gesellschaftlicher Verhältnisse herausstellt. Danach hat der Staat die Aufgabe, die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern zu fördern und auf die Beseitigung bestehender Nachteile hinzuwirken. Die Bundesverwaltung als zentrale Säule des Staates hat damit einen klaren Auftrag, der gerade in ihren eigenen institutionellen Strukturen zu erfüllen ist.

Die Gleichstellung von Frauen und Männern ist politisches Ziel der Bundesregierung.⁵ Die Beseitigung bestehender Benachteiligungen in Arbeitswelt, Politik und Gesellschaft ist daher auch Bestandteil der Aufgabenplanung der Bundesregierungen bzw. der sie tragenden Bundestagsfraktionen, so ausdrücklich auch im aktuellen Koalitionsvertrag.⁶ Dabei legt der Koalitionsvertrag einen Fokus auf die verstärkte Teilhabe von Frauen an Führungspositionen. Der Anteil von Frauen in Führungspositionen soll in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst maßgeblich erhöht werden. Dazu soll ein Stufenplan, insbesondere zur Erhöhung des Anteils von Frauen in Vorständen und Aufsichtsräten, vorgelegt werden.⁷ Im Zuge dessen soll auch geprüft werden, ob und inwieweit das Bundesgleichstellungsgesetz und das Bundesgremienbesetzungsgesetz effektiver gestaltet werden müssen. Der Stufenplan setzt in einem ersten Schritt auf die Aktivierung bestehender Berichtspflichten. Der vorliegende zweite Erfahrungsbericht ordnet sich in diesen Stufenplan ein.

Der Ausgleich und Abbau von Benachteiligung, das Recht auf gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern in allen gesellschaftlichen Bereichen, die ausgewogene Beteiligung der Geschlechter bei Entscheidungsprozessen und die Umsetzung von Chancengleichheit entsprechen den Grundsätzen guten Regierens („Good Governance“). Sie dienen damit auch dem Eigeninteresse der öffentlichen Verwaltung in ihrer Rolle als Dienstleisterin für Bürgerinnen und Bürger, im Hinblick auf die inhaltliche Qualität und Ausgewogenheit ihrer Arbeit, ihrer Attraktivität als Arbeitgeberin sowie der demokratischen Legitimität staatlicher Entscheidungen.

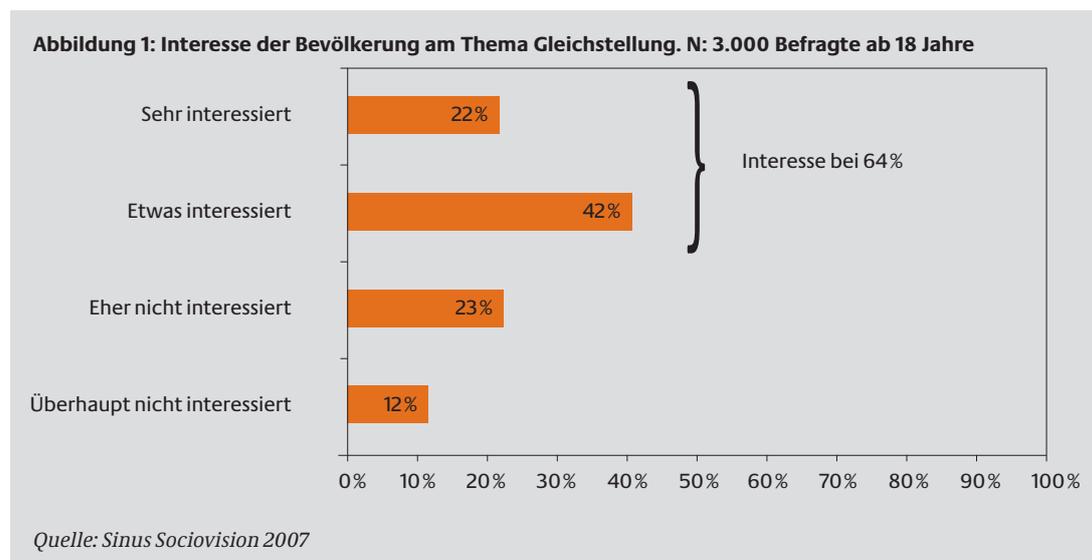
5 Vgl. dazu bereits Richtlinie zur beruflichen Förderung von Frauen in der Bundesverwaltung vom 24.02.1986.

6 Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP für die 17. Legislaturperiode vom 26.10.2009, Seite 73.

7 Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP für die 17. Legislaturperiode vom 26.10.2009, Seite 74.

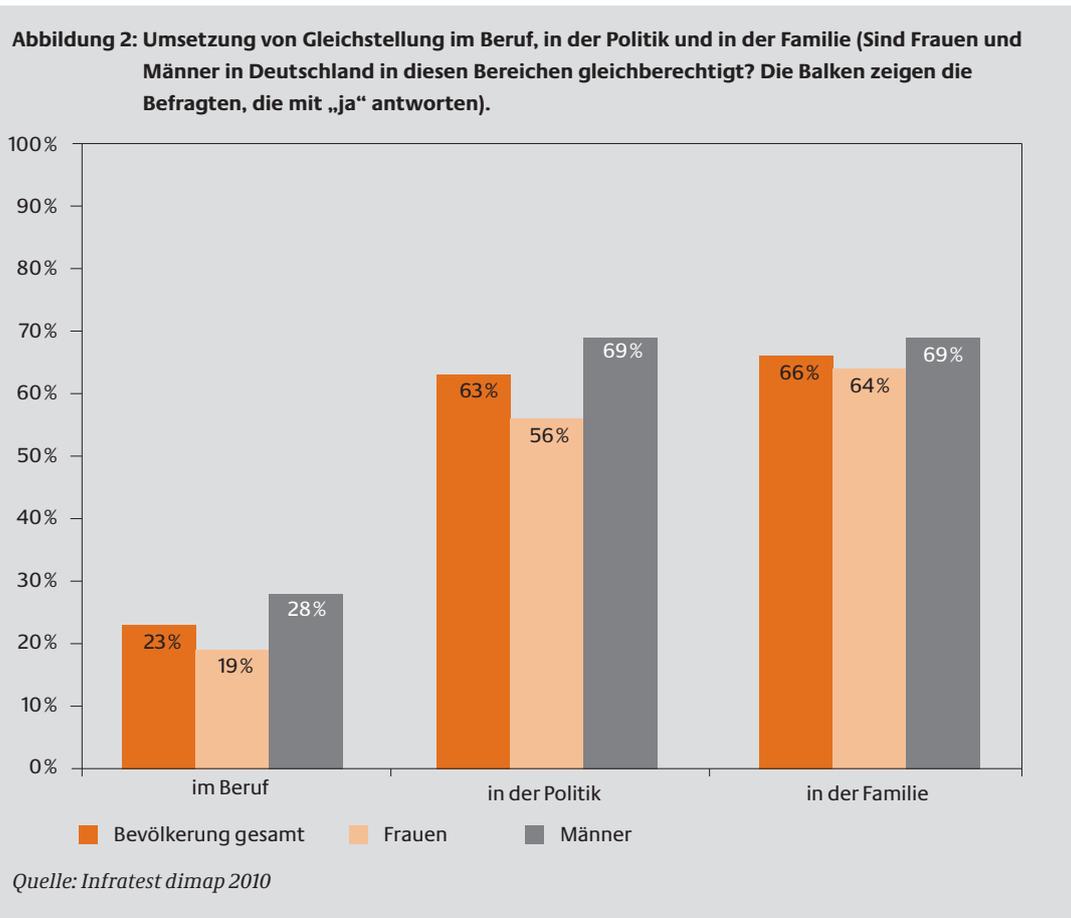
Gleichstellung der Geschlechter ist eine anspruchsvolle Aufgabe. Sie bedarf eines stetigen Engagements und einer aktiven Förderung, sie muss Instrumente und Maßnahmen den jeweiligen Herausforderungen und Bedingungen anpassen und ist per definitionem darauf gerichtet, die gleichen Chancen für beide Geschlechter, für Frauen und Männer, zu sichern. In Bezug auf die echte Teilhabegerechtigkeit von Frauen kann bis auf Weiteres nicht davon gesprochen werden, dass dieses Ziel erreicht sei.

Gleichberechtigungspolitik erfreut sich in der Bevölkerung einer hohen grundsätzlichen Akzeptanz. So zeigten sich in einer repräsentativen Befragung 64 Prozent der Bevölkerung an dieser Thematik interessiert (vgl. Abbildung 1).⁸



Das Ziel der Gleichberechtigung ist in den Augen der Bevölkerung aber noch nicht erreicht. Besonders die berufliche Gleichstellung von Frauen und Männern wird immer noch als unzureichend bewertet (vgl. Abbildung 2).

⁸ Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: *Wege zur Gleichstellung heute und morgen. Sozialwissenschaftliche Untersuchung vor dem Hintergrund der Sinus-Milieus 2007. Heidelberg 2007, Seite 14.*



Angesichts der langsamen Umsetzung der Gleichstellungsziele, insbesondere im für die gesellschaftliche Teilhabe so zentralen Bereich des Berufslebens, bleibt der Handlungsbedarf hoch. Der Bund hat hier die Zielsetzungen der Gleichstellung in der Bundesverwaltung weiter zu verfolgen und grundsätzlich auch eine Vorbildfunktion wahrzunehmen.

Gleichstellung ist nicht allein eine normative Aufgabe des Bundes, sondern faktisch notwendig. Befragt nach den kommenden größten Herausforderungen, identifizieren Führungskräfte der öffentlichen Verwaltung drei wesentliche Themen, bei deren Bewältigung die Berücksichtigung von Chancengleichheit Lösungswege weisen kann: Die anstehenden Herausforderungen sind die Haushaltskrise, die demografische Entwicklung und die Innovationsfähigkeit der Verwaltung.⁹

Die Schuldenlast der öffentlichen Haushalte abzubauen ist nicht erst seit den durch die Finanzkrise 2008/09 notwendig gewordenen Hilfspaketen eine anspruchsvolle Herausforderung. Im Zuge der nun durch die Schuldenbremse unabweislichen Haushaltskonsolidierung werden die Anforderungen an die Beschäftigten zunehmen. Da ein Abbau der Aufgaben der Bundesverwaltung kaum zu erwarten ist, werden diese kreativ von weniger Personal bei unter Umständen weiter steigenden Leistungsansprüchen bewältigt werden

⁹ Gerhard Hammerschmid et al.: *Verwaltungsführung heute*. Berlin 2010.

müssen.¹⁰ Die Anforderungen an Kompetenz und Effizienz der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes werden zunehmen.

Die demografische Entwicklung wird nicht allein gesellschaftliche Strukturen und die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wesentlich verändern. Die Analyse der demografischen Daten zeigt auch insgesamt eine massive Veränderung des gesamten Erwerbspersonen-Potenzials. So wird die Zahl der jüngeren Erwerbstätigen bis 2025 um 20 Prozent zurückgehen. Zugleich ist mit einem zunehmenden Engpass und Wettbewerb um hochqualifizierte Arbeitskräfte zu rechnen.¹¹ Diese Herausforderung trifft die Bundesverwaltung als einen Sektor mit bereits heute überdurchschnittlich hoher Altersstruktur und mittelfristig hohem Einstellungsbedarf besonders stark. So scheidet aus den obersten und nachgeordneten Bundesbehörden in den kommenden zehn Jahren ungefähr ein Viertel der Beschäftigten altersbedingt aus.¹²

Um diese fiskalisch und demografisch ausgelösten Veränderungsprozesse zu bewältigen und den Ansprüchen an eine leistungsfähige moderne Verwaltung gerecht zu werden, muss die Bundesverwaltung ihre Innovationsfähigkeit steigern. Die Steigerung der Innovationsfähigkeit findet sich auch im Regierungsprogramm der Verwaltungsmodernisierung des Bundes.

Der zentrale Ansatzpunkt der Bundesverwaltung, diesen Herausforderungen zu begegnen, liegt in einer konsequenten, leistungsorientierten und geschlechtergerechten Personalentwicklung. Die Beschäftigten sind nicht allein die wichtigste Ressource der Behörden, sie binden auch einen großen Teil der öffentlichen Haushalte.¹³ In Anbetracht der sinkenden Mittel und der zukünftig abnehmenden Stellenzahlen erscheint es unverzichtbar, die vorhandenen Potenziale diskriminierungsfrei und damit bestmöglich auszuschöpfen.

Mit innovativen personalpolitischen Lösungsansätzen können Chancengleichheit, Motivation, Leistungsorientierung, die nachhaltige Beschäftigungsfähigkeit des Personals sowie die Vereinbarkeit von Familie und Beruf gefördert werden. Gleichzeitig sind die genannten Aufgaben von jeher zentrale Ansatzpunkte der Gleichstellungspolitik. Beide Aufgaben, Gleichstellung und Personalentwicklung, gehören eng zusammen und bieten über Synergien ein hohes Innovationspotenzial für die Bundesverwaltung.

Studien belegen des Weiteren, dass eine stärkere Beteiligung von Frauen an Entscheidungsprozessen gerade auch die Leistungs- und Innovationsfähigkeit von Organisationen fördert.¹⁴ Die Vorteile erfolgreicher Gleichstellung drücken sich darüber hinaus in der gesamtwirt-

10 Bundesministerium des Innern im Regierungsprogramm „Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen“. Berlin 2006, Seite 5.
http://www.bescha.bund.de/SharedDocs/Downloads/kabinettsbeschl__zukunftsorient__Verwaltung,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/kabinettsbeschl_zukunftsorient_Verwaltung.pdf am 31.07.2010.

11 Robert Bosch Stiftung: *Demographieorientierte Personalpolitik in der öffentlichen Verwaltung*. Stuttgart 2009, Seite 47 ff.

12 Von den im Jahr 2009 253.700 Beschäftigten dieser Verwaltungsbereiche sind 63.000 älter als 55 Jahre. Personalstandstatistik des Bundes vom 30.06.2009.

13 Die öffentlichen Haushalte werden zukünftig auch in steigendem Maße durch Pensionszahlungen belastet werden, für die nur unzureichende Rückstellungen existieren.

14 McKinsey and Company: *Women Matter: Gender diversity a corporate performance driver*. Paris 2007.

schaftlichen Leistungsfähigkeit aus. Die Beseitigung geschlechtsspezifischer Unterschiede in der Beschäftigung kann demnach zu einer Steigerung des Bruttoinlandsprodukts von 15–45 Prozent führen. Allein für Deutschland wird ein nicht ausgeschöpftes Wachstumspotenzial von 29 Prozent veranschlagt.¹⁵

Gleichstellungsorientierte Personalentwicklung ist daher integratives Element der Modernisierungsbestrebungen der Bundesverwaltung.¹⁶ Die Bundesregierung setzt sich dabei zum Ziel, die Innovationsfähigkeit zu steigern, die Beschäftigungsbedingungen zu verbessern, lebenslanges Lernen zu ermöglichen, die Führungsfähigkeit zu stärken und Gleichstellung zu beachten.

Die Notwendigkeit und der Wille zur Umsetzung gleichstellungspolitischer Ziele werden durch das 1994 verabschiedete Gesetz zur Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und das 2001 aus dem Frauenfördergesetz weiterentwickelte Bundesgleichstellungsgesetz (BGleiG) deutlich bekräftigt. Ziel des BGleiG ist die Gleichstellung von Frauen und Männern bzw. die Beseitigung bestehender und die Verhinderung künftiger Diskriminierungen wegen des Geschlechts. Nach Maßgabe des Gesetzes werden Frauen gefördert, um bestehende Benachteiligungen abzubauen. Weiteres Ziel des Gesetzes ist es, die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit für Frauen und Männer zu verbessern (vgl. § 1 Absatz 1 BGleiG). Die Gesetzesziele bilden die inhaltliche Grundlage des Berichts, sie geben die Schwerpunkte eines als Evaluation der Zielerreichung zu verstehenden Reports vor: Ein Schwerpunkt wird auf Chancengleichheit und den Abbau von Benachteiligung gelegt, ein zweiter Schwerpunkt liegt auf dem Thema Vereinbarkeit von Familie und Beruf.

Bei der Umsetzung seiner Ziele soll den besonderen Belangen behinderter und von Behinderung bedrohter Frauen Rechnung getragen werden (vgl. § 1 Absatz 1, Satz 4 BGleiG). Eine Überprüfung dieses Anspruchs ist jedoch insofern nur begrenzt zu leisten, da keine Daten zur Überprüfung vorliegen, ob die Belange behinderter und von Behinderung bedrohter Frauen entsprechend beachtet werden.¹⁷

Das BGleiG umfasst alle Beschäftigten in der unmittelbaren und mittelbaren Bundesverwaltung unabhängig von der Rechtsform sowie in den Gerichten des Bundes.¹⁸ Zur Bundesverwaltung gehören demnach auch die in bundeseigener Verwaltung geführten öffentlichen Unternehmen einschließlich sonstiger Betriebsverwaltungen (vgl. § 3 Absatz 1 BGleiG). Darüber hinaus soll bei der Umwandlung eines bundeseigenen Unternehmens in eine private Rechtsform der öffentliche Träger auf die Anwendung der Vorschriften des BGleiG hinwirken (vgl. § 3 Absatz 2 BGleiG). Diese Fälle werden jedoch durch die Gleichstellungsstatistikverordnung nicht erfasst, sodass keine statistischen Aussagen über dortige Entwicklungen möglich sind. Das BGleiG sieht zudem vor, dass bei institutionellen Leistungsempfängern und Einrichtungen, die im Wege der Zuweisung durch den Bund gefördert

15 Studie der schwedischen Regierung: *Gender equality, economic growth and employment*. Stockholm 2009.

16 Für Innovationen, Fortbildung und Führungskräfteentwicklung in der Bundesverwaltung. Modernisierungs- und Fortbildungsvereinbarung der Bundesregierung vom 05.10.2007.

17 Siehe hierzu Berichtsteil 2.1.2.4 Behinderte und von Behinderung bedrohte Frauen als spezifische Zielgruppe des BGleiG. Die Gleichstellungsstatistikverordnung lässt diesbezüglich eine Lücke.

18 Die Gerichte des Bundes werden im Rahmen der nachgeordneten Behörden erfasst, mit Ausnahme des Bundesverfassungsgerichts, das als oberste Bundesbehörde eingeordnet wird.

werden, durch vertragliche Vereinbarungen sichergestellt werden soll, dass die Grundsätze des BGleiG Anwendung finden (vgl. § 3 Absatz 3 BGleiG). Zu den institutionellen Leistungsempfängern zählen unter anderem die außerhochschulischen Forschungseinrichtungen, die in Kapitel 2.1.2.5 exemplarisch näher beleuchtet werden. In der 2003 geschlossenen Ausführungsvereinbarung zur Rahmenvereinbarung Forschungsförderung über die Gleichstellung von Frauen und Männern bei der gemeinsamen Forschungsförderung (Ausführungsvereinbarung Gleichstellung – AV-Glei) werden die Forschungseinrichtungen verpflichtet, die Ziele des BGleiG – die Gleichstellung von Frauen und Männern sowie die Vereinbarkeit von Familie und Beruf – zu fördern und die dazu im Gesetz zum Ausdruck kommenden Grundsätze zu beachten.

Das BGleiG markierte einen weiteren Schritt in der Weiterentwicklung der reinen Frauenförderung hin zur Gleichstellungspolitik des Bundes. Im Jahr 1986 wurde als erste konkrete Regelung die „Richtlinie zur beruflichen Förderung von Frauen in der Bundesverwaltung“ vom Bundeskabinett beschlossen. 1994 trat als Artikel 1 des Gesetzes zur Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern das Frauenfördergesetz (FFG) in Kraft, das die Frauenförderung in der Bundesverwaltung auf eine gesetzliche Grundlage stellte. Seit 1990 wurden periodisch insgesamt vier Frauenförderberichte vorgelegt.¹⁹ Der im Jahr 2006 vorgelegte erste Erfahrungsbericht der Bundesregierung zum Bundesgleichstellungsgesetz (BGleiG) setzte diese Berichterstattung fort.²⁰ Die Erfahrungsberichte stehen in einer kontinuierlichen Folge von Berichten der Bundesregierung an den Deutschen Bundestag, die die Entwicklung von Frauenförderung und Gleichstellung der Geschlechter im Einflussbereich des Bundes dokumentieren.

Der erste Erfahrungsbericht offenbarte nach wie vor bestehende Mängel in der Umsetzung des gesetzlichen und politischen Ziels der Gleichstellung. Demnach betrug beispielsweise der Frauenanteil an allen Leitungsfunktionen in der Bundesverwaltung im Jahr 2004 lediglich 24 Prozent. Teilzeitbeschäftigung wurde zu 91 Prozent von Frauen ausgeübt, was deutlich macht, wie sehr die Vereinbarkeit von Familie und Beruf weiterhin allein oder überwiegend als Aufgabe der Frauen wahrgenommen wird. Insgesamt schilderte der Erfahrungsbericht drei Jahre nach Verabschiedung des BGleiG bestehende Anwendungsdefizite und empfahl die Entwicklung effizienterer Controlling-Mechanismen, um diese Defizite zu minimieren.²¹

2.1.1.1 Methodische Grundlagen des zweiten Erfahrungsberichts

Der Bericht stellt die Umsetzung des BGleiG im Zeitraum zwischen dem 01. Juli 2004 und dem 30. Juni 2009 gemäß § 25 BGleiG dar.

19 Erster Frauenförderbericht vom 15.10.1990, Bundestagsdrucksache 11/8129, zweiter Frauenförderbericht vom 24.11.1993, Bundestagsdrucksache 12/6226, dritter Frauenförderbericht vom 06.11.1996, Bundestagsdrucksache 13/5991, vierter Frauenförderbericht vom 15.12.2000, Bundestagsdrucksache 14/5003.

20 Erster Erfahrungsbericht der Bundesregierung zum Bundesgleichstellungsgesetz vom 07.12.2006, Bundestagsdrucksache 16/3776.

21 Erster Erfahrungsbericht der Bundesregierung zum Bundesgleichstellungsgesetz vom 07.12.2006, Bundestagsdrucksache 16/3776, Seite 65.

Für die Erstellung des zweiten Erfahrungsberichts wurden mehrere empirische Quellen herangezogen, um ein vielschichtiges und reflektiertes Bild der Entwicklungen, Erfahrungen und gleichstellungspolitischen Maßnahmen im Bundesdienst zu gewinnen.

In erster Linie wird auf die Daten aus der Gleichstellungsstatistik zurückgegriffen. Gemäß § 24 BGleiG in Verbindung mit der Gleichstellungsstatistikverordnung sind die Dienststellen der Bundesverwaltung verpflichtet, bestimmte statistische Merkmale zu erfassen. Diese werden an das Statistische Bundesamt gemeldet, welches daraus die nach Erhebungsmerkmalen, Verwaltungsbereichen und Ressorts gegliederte Gleichstellungsstatistik erstellt.²² Die im Bericht vorgestellten Daten der Kapitel 2.1.2 und 2.1.3 beruhen ab dem Jahr 2003 auf dieser Gleichstellungsstatistik, zwischen 1996 und 2002 auf der sehr ähnlichen Frauenförderstatistik. Die dargestellten Zahlen geben jeweils den Stand zum 30. Juni des Jahres bzw. die Entwicklung im Zeitraum vom 01. Juli bis 30. Juni wieder.²³ Separate Statistiken zur Erfassung der Fortschritte der Gleichstellung im Geltungsbereich des Frauenförderungsgesetzes bzw. Bundesgleichstellungsgesetzes wurden ab dem Jahr 1996 geführt. Für die Vorjahre wurden Daten der allgemeinen Personalstandstatistik entnommen, die jedoch zum einen lediglich oberste und nachgeordnete Bundesbehörden und zum anderen weniger Merkmale erfasste.²⁴ Der mittelbare Bundesdienst wird daher erst seit 1996 statistisch einbezogen.

Im Rahmen der Evaluation werden alle Verwaltungsbereiche des Bundesdienstes dargestellt, wobei in den Kapiteln 2.1.2 und 2.1.3, die wesentlich auf der Gleichstellungsstatistik basieren, besonders die obersten Bundesbehörden im Fokus der Analyse stehen. Diese Ausrichtung ergibt sich aus der Vorbildfunktion der obersten Bundesbehörden und aus der für langfristige Vergleiche besser geeigneten Datenlage: Abgrenzung und personeller Umfang der obersten Bundesbehörden haben sich im Gegensatz zu den nachgeordneten Bundesbehörden und dem mittelbaren Bundesdienst nur wenig verändert.

Eine weitere Datenquelle ist eine Abfrage bei den obersten Bundesbehörden zur Umsetzung des BGleiG, insbesondere zu „vorbildhaften Gleichstellungsmaßnahmen“, die den Anforderungen des § 25 BGleiG entsprechend im Bericht hervorgehoben werden sollen.

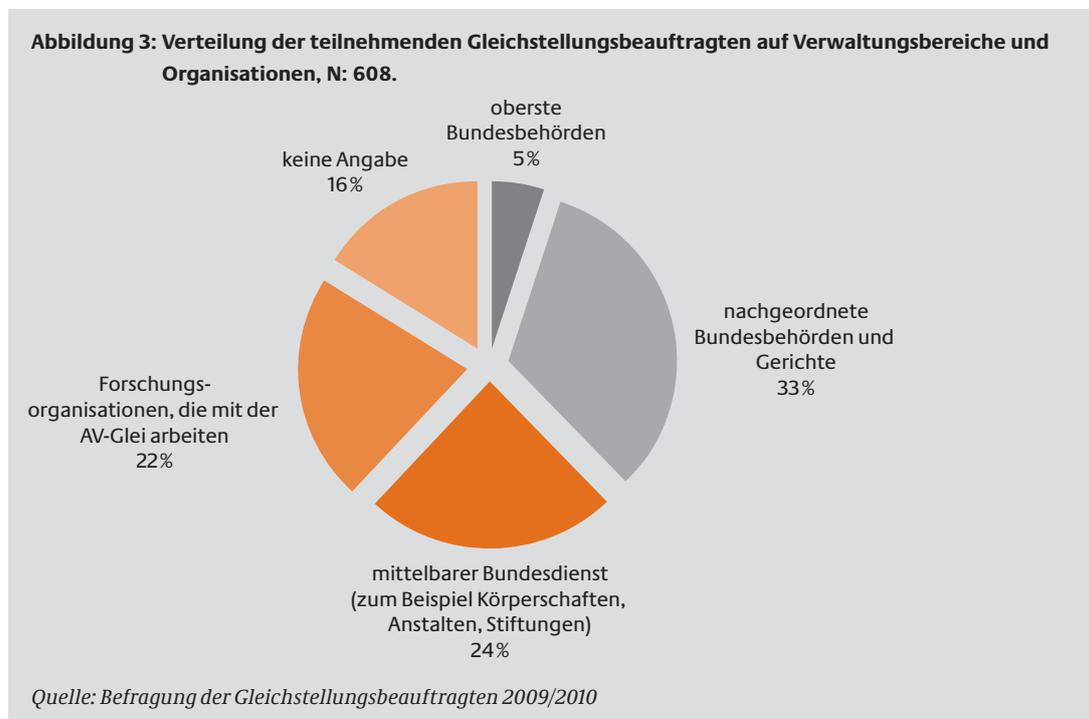
22 Im Rahmen der Verordnung über statistische Erhebungen zur Gleichstellung von Frauen und Männern in Dienststellen des Bundes (Gleichstellungsstatistikverordnung – GleiStatV) werden erfasst: Personal-Ist-Bestand (Laufbahnen, Beschäftigungsverhältnis, Besoldungs-/Entgeltgruppen, Teilzeit/Vollzeit, familienbedingte Beurlaubung), Beschäftigte nach ausgeübten leitenden Funktionen im höheren und gehobenen Dienst, Beförderungen/Höhergruppierungen, Aufstieg in die nächsthöhere Laufbahn, Übertragung leitender Funktionen in der Dienststelle im höheren und gehobenen Dienst, Teilnahme an Fortbildungsveranstaltungen, Bewerbungen im Vergleich mit den entsprechenden Einstellungen, Bewerbungen im Vergleich mit den entsprechenden Übertragungen ausgeschriebener leitender Funktionen im höheren und gehobenen Dienst, Anteil der vergebenen Spitzennoten im Vergleich mit den Beurteilungen.

23 Die Zahlen zur Gesamtbeschäftigung in Verwaltungsbereichen oder Ressorts beinhalten jeweils Beamtinnen/Beamte, Arbeitnehmerinnen/Arbeitnehmer in Vollzeit und Teilzeit sowie die Auszubildenden. In den Datenangaben bezüglich der Laufbahnen sind die Auszubildenden nach TVöD (vormals Angestellte) nicht berücksichtigt, da sie nicht zugeordnet werden können.

24 Im Berichtszeitraum trat eine wesentliche rechtliche Änderung mit dem Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD) auf, die zu statistischen Änderungen führte. So wurden die bis 2005 bestehenden Beschäftigungsgruppen der Angestellten und Arbeiter zur neuen Kategorie der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (Tarifbeschäftigte) zusammengefasst. Die vormals außerhalb der Laufbahnsystematik geführten Arbeiterinnen und Arbeiter wurden größtenteils in die Laufbahn des einfachen Dienstes eingeordnet, wodurch diese in ihrem Umfang 2006 sprunghaft stieg. Auch innerhalb der Gleichstellungsstatistik wurden Änderungen vorgenommen, die die Aussagekraft langer Zeitreihen mindern. So wurden ab dem Jahr 2003 die Betriebskrankenkassen in den Bereich des mittelbaren Bundesdienstes integriert, sodass sich die Grundgesamtheit und damit bestimmte statistische Ausprägungen änderten.

Ausgewählte Maßnahmen der Ressorts bzw. ihrer Geschäftsbereiche werden im Bericht kurz beispielhaft dargestellt. Die in 20 Interviews mit Expertinnen und Experten aus der Bundesverwaltung durch die Hertie School of Governance vertieften Einschätzungen der Behörden fanden Eingang in die Erläuterungen und Interpretationen.²⁵

Für den zweiten Erfahrungsbericht wurden darüber hinaus die Gleichstellungsbeauftragten erstmals unmittelbar über eine Online-Befragung²⁶ systematisch einbezogen. Der Fragebogen wurde in Zusammenarbeit mit dem Interministeriellen Arbeitskreis der Gleichstellungsbeauftragten der obersten Bundesbehörden (IMA) erarbeitet. Insgesamt 816 Gleichstellungsbeauftragte aus den obersten und nachgeordneten Bundesbehörden, dem mittelbaren Bundesdienst und Betriebskrankenkassen sowie aus den institutionellen Leitungsempfängern – überwiegend Forschungsorganisationen – wurden um Teilnahme gebeten. Die Rücklaufquote dieser Befragung war mit 608 Teilnehmenden bzw. 75 Prozent außerordentlich positiv (vgl. Abbildung 3).²⁷



Ziel dieser Befragung war es, einen Überblick über die Arbeit der Gleichstellungsbeauftragten in der gesamten Breite des Bundesdienstes einschließlich der institutionellen Leistungsempfänger zu gewinnen. Die Gleichstellungsbeauftragten gaben Einschätzungen über ihre

²⁵ Die Validität dieser Erhebungsmethode resultiert aus der Ausgewogenheit der Interviewten, der möglichst umfassenden Erhebung der verschiedenen Perspektiven und der Vergleichbarkeit der Interviews über einen Leitfadens. Eine quantitative Auswertung der Aussagen aus explorativen Interviews ist aus methodischen Gründen nicht zweckmäßig.

Zur wissenschaftlichen Methode der Expertinnen- und Experteninterviews vgl. Alexander Bogner; Beate Littig; Wolfgang Menz: *Experteninterviews: Theorien, Methoden, Anwendungsfelder*. Wiesbaden 2009.

²⁶ Zur wissenschaftlichen Methode der Online-Befragung vgl. Udo Kuckartz; Thomas Ebert; Stefan Rädiker; Claus Stefer: *Evaluation online. Internetgestützte Befragung in der Praxis*. Wiesbaden 2009.

²⁷ Der IMA, namentlich Frau Kristin Rose-Möhring (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend) und Frau Dr. Friederike Hoepner-Stamos (Bundesministerium für Gesundheit), haben die Konzeptionierung, Durchführung und Auswertung dieser Erhebung fortlaufend und in höchst dankenswerter Weise unterstützt.

Arbeitsituation, den Umfang der Beteiligung an personalrelevanten Vorgängen, den Gleichstellungsplan oder die Zusammenarbeit mit anderen Akteurinnen und Akteuren in den Behörden. Diese Einschätzungen sind eine wertvolle qualitative Ergänzung und bilden eine wichtige Grundlage für das Kapitel 2.1.4. Sie finden aber auch in den anderen Kapiteln indirekt Berücksichtigung.²⁸

Im nachfolgenden Abschnitt wird die Personalstruktur der Bundesverwaltung als zentrale Rahmenbedingung dieses Berichts dargestellt. Kapitel 2.1.2 dieses Berichts umfasst den Themenbereich Chancengleichheit. Dieser betrachtet den Zugang von Frauen in Leitungsfunktionen, Entgelt differenzen zwischen Frauen und Männern sowie Personalgewinnung und -entwicklung. Kapitel 2.1.3 befasst sich mit dem Handlungsfeld Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit. Hierbei werden die Flexibilisierung von Arbeitszeit und Arbeitsort sowie die Entwicklungen der familienbedingten Beurlaubung betrachtet. Kapitel 2.1.4 stellt die zentralen Akteurinnen und Akteure in der praktischen Gleichstellungsarbeit sowie deren Instrumente dar. In einem abschließenden Fazit werden die wesentlichsten Erkenntnisse und Anregungen aus dieser Evaluation zusammengefasst.

2.1.1.2 Die Personalstruktur der Bundesverwaltung

Die Bundesverwaltung beschäftigte im Jahr 2009 rund 533.000 Personen. Der Frauenanteil wuchs im Berichtszeitraum erfreulicherweise weiter an und lag im gesamten Bundesdienst 2008 erstmals über 50 Prozent.

Der Bundesdienst setzt sich aus obersten Bundesbehörden, nachgeordneten Bundesbehörden sowie der mittelbaren Bundesverwaltung einschließlich Betriebskrankenkassen zusammen.

Die **obersten Bundesbehörden** sind keiner weiteren Behörde unterstellt und sind für das gesamte Bundesgebiet zuständig. Zu ihnen werden entsprechend den Vorgaben zur Gleichstellungsstatistik alle Bundesministerien, das Bundeskanzleramt, das Bundespräsidialamt, Bundestags- und Bundesratsverwaltung, der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, der Bundesrechnungshof sowie das Bundesverfassungsgericht gezählt. Die Bundesministerien besitzen jeweils einen Geschäftsbereich, der sich aus nachgeordneten Behörden und/oder Einrichtungen des mittelbaren Bundesdienstes zusammensetzt. Die Einrichtungen eines Geschäftsbereichs unterstehen in der Regel der Fach- und/oder Rechtsaufsicht der obersten Bundesbehörden.

Die **nachgeordneten Bundesbehörden** unterstehen einer obersten Bundesbehörde. Sie können mehrstufig (obere Bundesbehörde, mittlere und untere Bundesbehörde) und damit dezentral für Teile des Bundesgebietes zuständig sein. Sie sind Teil des Geschäftsbereichs einer obersten Bundesbehörde. Bundesoberbehörden können ebenfalls Aufsichtsbehörde sein.

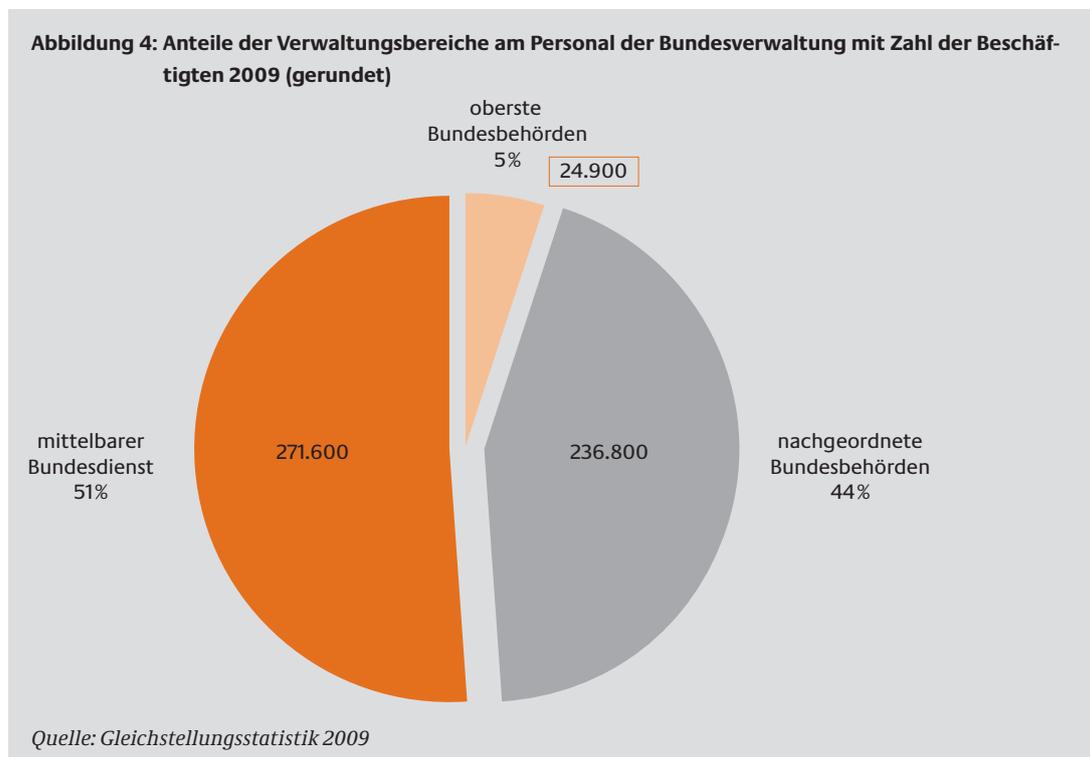
Der **mittelbare Bundesdienst** besteht aus rechtlich verselbstständigten öffentlichen Trägern, durch die der Bund mittelbar seine Aufgaben wahrnimmt. Darunter fallen bundesunmittelbare Anstalten, Körperschaften oder Stiftungen des öffentlichen Rechts. Sie unterstehen der Aufsicht einer obersten Bundesbehörde oder Bundesoberbehörde und gehören zum Geschäftsbereich der jeweiligen obersten Bundesbehörde. Den größten Teil des mittelbaren Bundesdienstes (rund 82 Prozent der Beschäftigten) machen die Sozialversicherungsträger im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales aus.

²⁸ Der relativ große Anteil an Forschungsorganisationen erklärt sich durch das weitverzweigte Netz von Organisationseinheiten der Forschungseinrichtungen, in denen Gleichstellungsbeauftragte tätig sind. Das Antwortverhalten der Gleichstellungsbeauftragten der Forschungseinrichtungen und der Gleichstellungsbeauftragten der übrigen Bundesverwaltung zeigt große Übereinstimmungen auf. Anscheinend verfügen die Gleichstellungsbeauftragten im Forschungsbereich über ähnliche Erfahrungen in ihrer praktischen Arbeit wie die Gleichstellungsbeauftragten in den übrigen Dienststellen der Bundesverwaltung.

Diese drei Verwaltungsbereiche sind sehr unterschiedlich in ihren Beschäftigtenzahlen, Aufgaben und Strukturen.²⁹ Die in den folgenden Kapiteln dargestellten Entwicklungen in der Gleichstellung von Frauen und Männern müssen vor diesem Hintergrund beurteilt werden. Daher wird an dieser Stelle ein Überblick über die Personalstruktur der Bundesverwaltung sowie die beobachtbaren langfristigen Trends gegeben.

Der personelle Umfang der einzelnen obersten Bundesbehörden sowie auch deren Geschäftsbereiche variieren deutlich. So führt das Auswärtige Amt (AA) als größte oberste Bundesbehörde rund 5.700 Beschäftigte, der Bundesbeauftragte für Kultur und Medien (BKM) ist mit rund 190 Beschäftigten die kleinste Behörde. Betrachtet man den gesamten Geschäftsbereich der Ministerien, so ist der des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales der größte, was wesentlich durch die in seiner Zuständigkeit liegende Bundesagentur für Arbeit begründet liegt. Der Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales umfasst mit über 225.000 Beschäftigten personell über 40 Prozent der Bundesverwaltung.³⁰

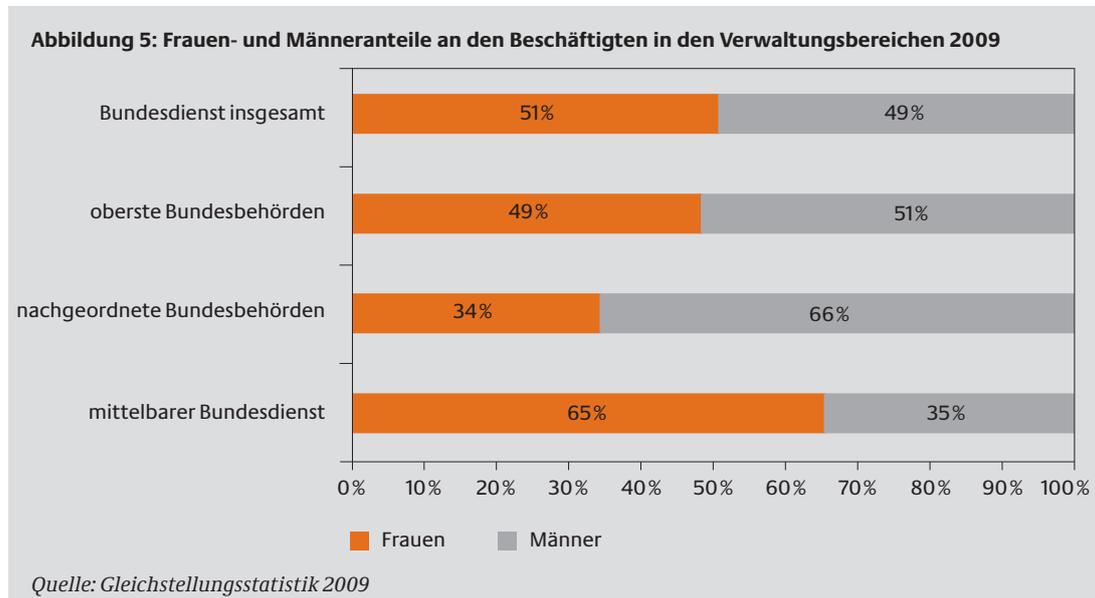
Ein Blick auf die Personalverteilung zwischen den Bereichen der Bundesverwaltung zeigt, dass die obersten Bundesbehörden, bedingt durch deren vornehmlich Recht setzende und politisch-programmatische Funktion, einen sehr geringen Anteil der Gesamtbeschäftigung ausmachen (vgl. Abbildung 4). Der Bundesdienst wird vornehmlich geprägt durch die ausführenden nachgeordneten Bundesbehörden und den mittelbaren Bundesdienst.



²⁹ Der zahlenmäßig seit Mitte der neunziger Jahre gewachsene Bestand der Bundesbeteiligungen ist nicht Inhalt dieses Berichts.

³⁰ Im Bundesministerium für Arbeit und Soziales selbst 1.016 Beschäftigte, in den nachgeordneten Behörden 1.517 Beschäftigte und im mittelbaren Bundesdienst 223.045 Beschäftigte. In der Summe sind im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales 225.578 Personen beschäftigt.

Die Verwaltungsbereiche der Bundesverwaltung weisen hinsichtlich der Gewichtung der Laufbahngruppen, der Beschäftigungsverhältnisse und nicht zuletzt der Frauenanteile wesentliche Unterschiede auf. Abbildung 5 zeigt die Verteilung der Frauenanteile in den Verwaltungsebenen auf.



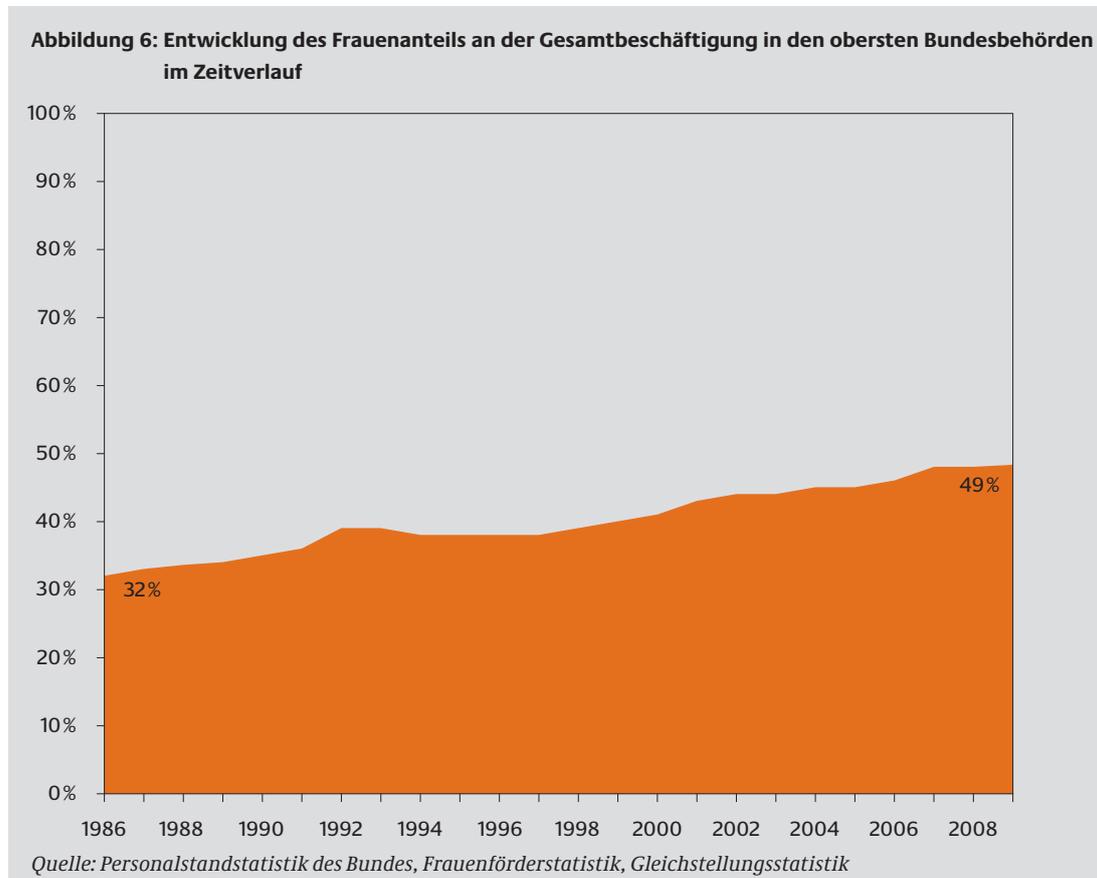
In Bezug auf den Frauenanteil an der Gesamtbeschäftigung sind besonders die Differenzen zwischen nachgeordneten Bundesbehörden und mittelbarem Bundesdienst auffällig. In den nachgeordneten Bundesbehörden überwiegen die Behörden des Bundesministeriums des Innern und des Bundesministeriums der Verteidigung (BMVg), die über 60 Prozent des Personals binden. Hierbei ist festzustellen, dass der Frauenanteil im Vergleich mit anderen nachgeordneten Behörden geringer ausfällt.³¹ In der Bundespolizei und der Bundeswehr sind historisch bedingt relativ wenige Frauen beschäftigt. Bei der Bundespolizei begründet sich der geringere Frauenanteil auch dadurch, dass erst zum 01. Oktober 1987 die ersten Frauen in den damaligen Bundesgrenzschutz eingestellt worden sind. Dennoch beträgt der Anteil heute bei der Bundespolizei insgesamt 20 Prozent.

Wenn in den folgenden Berichtskapiteln Frauenanteile an bestimmten Merkmalen (zum Beispiel Leitungsfunktionen, Beförderungen etc.) ausgewiesen werden, so ist bei deren Interpretation auch stets der Frauenanteil an der Grundgesamtheit des Verwaltungsbereichs zu berücksichtigen.

Die Zahl der Frauen unter den Beschäftigten und deren Anteil am Bundesdienst steigen im Beobachtungszeitraum seit 1986 fast kontinuierlich an (vgl. Abbildung 6). Im Berichtszeitraum (2004–2009) stieg der Frauenanteil im gesamten Bundesdienst von 47,6 Prozent in 2004 auf 50,8 Prozent in 2009, mithin um 0,6 Prozentpunkte pro Jahr. Diese positive Entwicklung ist hier am Beispiel der obersten Bundesbehörden aufgeführt, da dieser Ver-

³¹ Der Frauenanteil an der Gesamtbeschäftigung der nachgeordneten Bundesbehörden aus Bundesministerium des Innern und Bundesministerium der Verteidigung beträgt gemeinsam 32 Prozent, der der restlichen nachgeordneten Bundesbehörden 38 Prozent. Der Durchschnitt aller nachgeordneten Bundesbehörden beträgt 34 Prozent.

waltungsbereich in seiner Abgrenzung den geringsten Änderungen unterlag und belastbare Statistiken für Langfristvergleiche vorliegen. Der Anstieg von 32 Prozent auf 49 Prozent bedeutet eine relative Zunahme um 50 Prozent innerhalb von 23 Jahren.



Die aus der Gleichstellungsstatistik ablesbaren Stellenzahlveränderungen in den Verwaltungsbereichen hatten keine wesentlichen Auswirkungen auf die Frauenanteile der Beschäftigung.³² So ist aus dem deutlichen Stellenabbau der nachgeordneten Bundesbehörden kein Rückgang des Frauenanteils ersichtlich. Ebenso führte der Stellenzuwachs im mittelbaren Bundesdienst dort auch nicht zu einem Anstieg des Frauenanteils. Veränderungen der erfassten Stellenzahlen können jedoch auch in lediglich geänderten statistischen Abgrenzungen der Verwaltungsbereiche begründet liegen.

Im Berichtszeitraum 2004 bis 2009 stieg die Zahl der in der gesamten Bundesverwaltung beschäftigten Frauen um über 17.000. Dieser Zuwachs beruht statistisch zum großen Teil auf Teilzeitbeschäftigung (vgl. Tabelle 1). Der Ausbau der Teilzeitbeschäftigung, die fast ausschließlich von Frauen wahrgenommen wird, gehört seit vielen Jahren zu den wesentlichen strukturellen Veränderungen des Bundesdienstes.

Tabelle 1: Veränderung des Frauenanteils an den Beschäftigten im Bundesdienst im Berichtszeitraum

	2004	2009	Differenz
Weibliche Beschäftigte gesamt	253.758	271.133	+17.375
Vollzeitbeschäftigte Frauen	178.614	183.565	+4.951
Teilzeitbeschäftigte Frauen	75.144	87.568	+12.424

Quelle: Gleichstellungsstatistik 2004 und 2009

³² Dieser erfolgte zu großen Teilen im Ressort des Bundesministeriums der Verteidigung.

Die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes sind je nach Qualifikationshintergrund vier verschiedenen Laufbahngruppen zugeordnet.³³

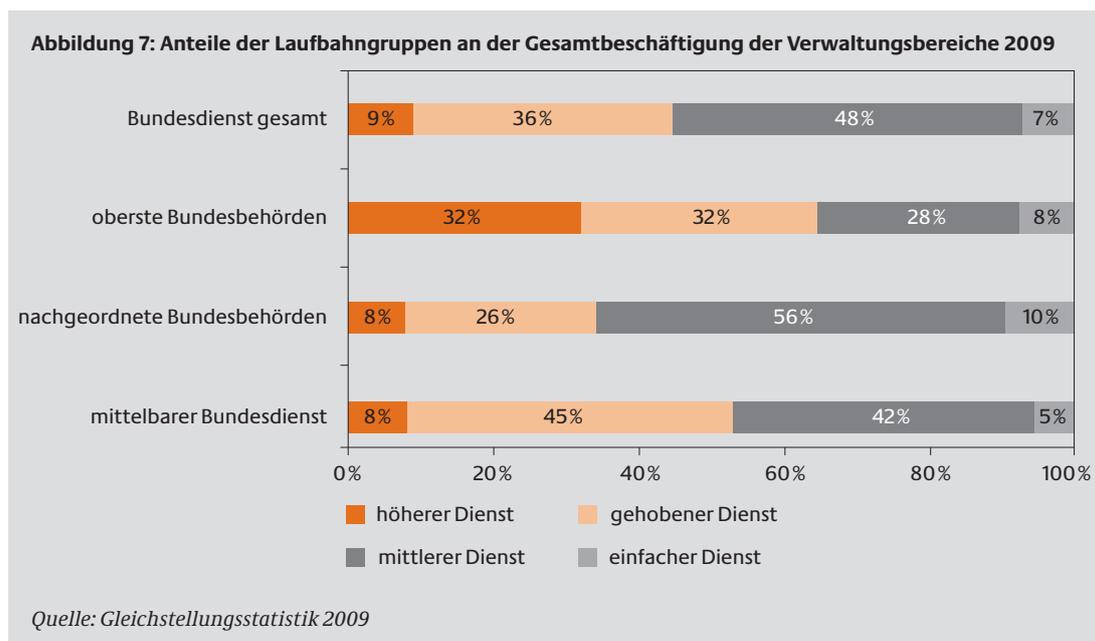
Für den direkten Zugang zum **höheren Dienst** sind ein Hochschulabschluss und grundsätzlich eine hauptberufliche Tätigkeit von 2,5 Jahren (mit Ausnahme bei Volljuristen) notwendig.

Der **gehobene Dienst** besteht aus Absolventinnen und Absolventen von Fachhochschulen oder Verwaltungsakademien.

Die Beschäftigten des **mittleren Dienstes** verfügen über eine der Qualifikation des mittleren Dienstes entsprechende Berufsausbildung.

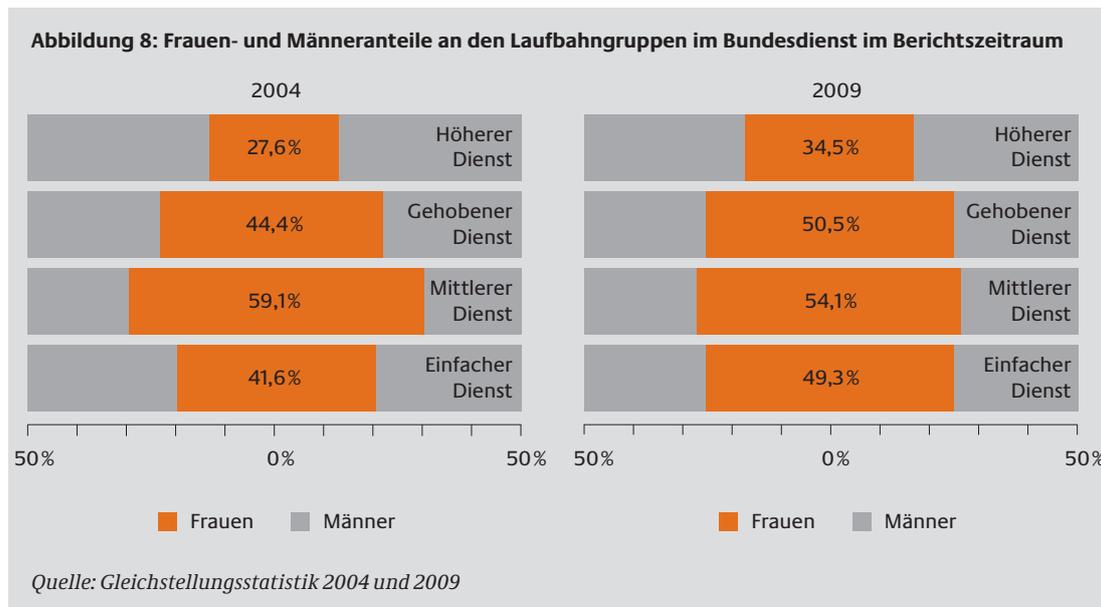
Zugangsvoraussetzung für den **einfachen Dienst** ist eine der Qualifikation des einfachen Dienstes entsprechende Berufsausbildung.

Hinsichtlich der Anteile der vier Laufbahngruppen an der Beschäftigung der Verwaltungsbereiche treten heterogene Muster auf, was sich wiederum wesentlich aus den unterschiedlichen Funktionen der Verwaltungsbereiche erklärt (vgl. Abbildung 7). So verfügen die obersten Bundesbehörden über einen sehr viel stärkeren höheren Dienst, da hier Recht setzende und politisch programmatische Tätigkeiten dominieren. In den nachgeordneten Behörden und im mittelbaren Bundesdienst ist vor allem der mittlere Dienst stark besetzt. Der mittelbare Bundesdienst weist zudem einen hohen Anteil von Beschäftigten im gehobenen Dienst auf. Die Karriereoptionen hinsichtlich Leitungsfunktionen der Beschäftigten des gehobenen und höheren Dienstes sind infolge ihres divergierenden Umfangs und daraus gegebenen Funktionen in den Verwaltungsbereichen unterschiedlich. In den nachgeordneten Behörden und der mittelbaren Bundesverwaltung gibt es bereits im gehobenen Dienst Leitungsfunktionen, während in den oberen Bundesbehörden diese im höheren Dienst zu finden sind. Innerhalb des Berichtszeitraums ist der Umfang des gehobenen Dienstes gewachsen, der des mittleren Dienstes geschrumpft.



33 Vgl. §§ 18–21 Bundeslaufbahnverordnung.

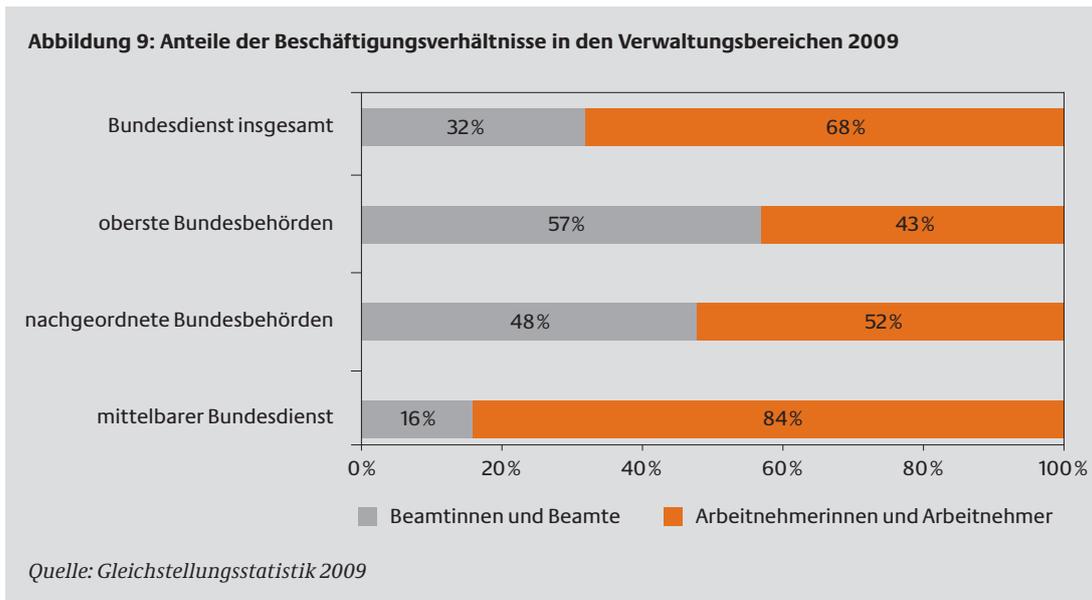
Die in der Bundesverwaltung beschäftigten Frauen verteilen sich nicht gleichmäßig auf die Laufbahngruppen. In der Laufbahngruppe des höheren Dienstes haben sie in 2004 und 2009 einen geringeren Anteil als im gehobenen, mittleren und einfachen Dienst (vgl. Abbildung 8).³⁴ Im Vergleich zum Jahr 2004 sind die Frauenanteile im höheren und gehobenen Dienst bis zum Jahr 2009 deutlich gestiegen. Auch im gehobenen Dienst ist (wie im einfachen und mittleren Dienst) das Ziel der gleichberechtigten Beschäftigung von Frauen und Männern im Jahr 2009 mittlerweile erreicht.



Die Beschäftigung in der Bundesverwaltung kann auf Grundlage des Bundesbeamten-gesetzes oder des TVöD erfolgen. Der TVöD hebt dabei seit 2006 die vormals bestehende Unterscheidung in Angestellte sowie Arbeiterinnen und Arbeiter auf.

Auch hinsichtlich des Merkmals Beschäftigungsverhältnis unterscheiden sich die Bereiche der Bundesverwaltung deutlich (vgl. Abbildung 9). So sind im mittelbaren Bundesdienst sehr viel weniger Beschäftigte verbeamtet als in den obersten und nachgeordneten Bundesbehörden. Der Anteil der Beamtinnen und Beamten an allen Beschäftigten des Bundesdienstes ist im Berichtszeitraum, darüber hinaus auch im Zehnjahresvergleich zu 1999, konstant.

³⁴ Der starke Anstieg des Frauenanteils im einfachen Dienst resultiert aus Änderungen der statistischen Erfassung im Zuge des TVöD.



Die Situation der durchschnittlichen weiblichen Beschäftigten unterscheidet sich von der des durchschnittlichen männlichen Beschäftigten durch verschiedene Merkmale: Frauen üben nach wie vor viel seltener Leitungsfunktionen aus als Männer und sind auch seltener verbeamtet.

Nicht zuletzt aufgrund dieser Befunde konzentriert sich der zweite Erfahrungsbericht bei der Umsetzung der Chancengleichheit vor allem auf die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen an leitenden Funktionen. Durch diesen Schwerpunkt wird der höhere Dienst in besonderem Maße untersucht, da Leitungsfunktionen mehrheitlich in dieser Laufbahngruppe angesiedelt sind.

2.1.2 Chancengleichheit in der Bundesverwaltung

- Der Anteil von Frauen an allen Leitungsfunktionen im gesamten Bundesdienst stieg im Berichtszeitraum von 24 Prozent auf 30 Prozent.
- Trotz dieser positiven Entwicklung sind Frauen in Leitungsfunktionen im Bundesdienst weiterhin unterrepräsentiert.
- Der Frauenanteil an der Übertragung von Leitungsfunktionen beträgt circa 37 Prozent.
- Frauen werden hinsichtlich des Zugangs zum höheren Dienst, des Anteils an Beurteilungen und Spitzennoten sowie Beförderungen proportional berücksichtigt.
- Hinsichtlich behinderter und von Behinderung bedrohter Frauen bestehen Gefahren der Mehrfachdiskriminierung.
- In den institutionell geförderten Forschungseinrichtungen wird lediglich jede zehnte Leitungsfunktion durch eine Frau ausgeübt. In diesem Bereich bestehen besonders große Benachteiligungsgefahren für Beschäftigte mit Familienpflichten.

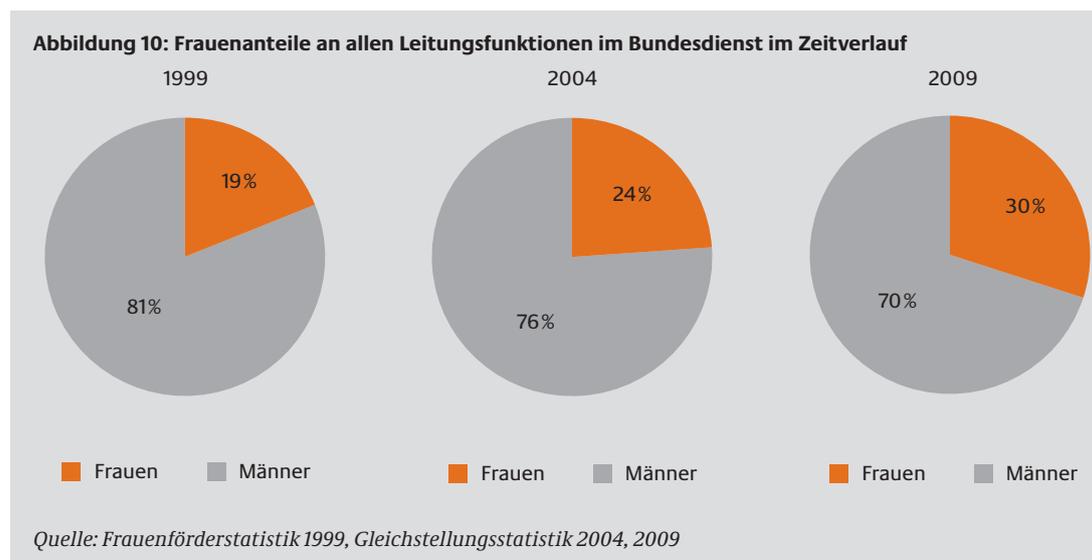
2.1.2.1 Gleichberechtigte Teilhabe von Frauen an leitenden Funktionen

Für Leitungsfunktionen gilt: Sind Frauen in einzelnen Bereichen unterrepräsentiert, hat die Dienststelle sie bei beruflichem Aufstieg bei gleicher Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung (Qualifikation) bevorzugt zu berücksichtigen, sofern nicht in der Person des Mitbewerbers liegende Gründe überwiegen (vgl. § 8 BGleIG).

Mit der Übernahme einer Leitungsfunktion gehen inhaltliche und personelle Entscheidungskompetenzen, Gestaltungsspielräume und letztlich auch höhere Einkommen einher. Durch ihren geringen Anteil an Führungsfunktionen konnten Frauen in der Vergangenheit daran nur in beschränktem Umfang partizipieren. Frauen in Führungspositionen haben einen Einfluss auf die interne Kultur und die Außenwirkung einer Behörde. Die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen an Leitungsfunktionen gehört daher seit über zwanzig Jahren zu den Kernzielen und wichtigsten Indikatoren der Gleichstellung.³⁵ Die Bundesregierung setzte sich auch im 2009 geschlossenen Koalitionsvertrag wieder das Ziel, den Frauenanteil an Führungspositionen in der Wirtschaft und im öffentlichen Dienst maßgeblich zu erhöhen.³⁶ Dazu soll ein Stufenplan, insbesondere zur Erhöhung des Anteils von Frauen in Vorständen und Aufsichtsräten, vorgelegt werden. Im Zuge dessen ist auch eine Überprüfung einer effektiveren Ausgestaltung des BGleIG (und des BGremBG) zu prüfen.

Im Folgenden wird zunächst ein Überblick über den gesamten Bundesdienst gegeben. Diese Gesamtzahlen relativieren sich bei einem genaueren Vergleich der Leitungshierarchien sowie der Verwaltungsbereiche des Bundes³⁷, auf die anschließend eingegangen wird.

Der Anteil von Frauen an allen Leitungsfunktionen im gesamten Bundesdienst stieg auch im Berichtszeitraum weiter an von 24 Prozent auf 30 Prozent (vgl. Abbildung 10).



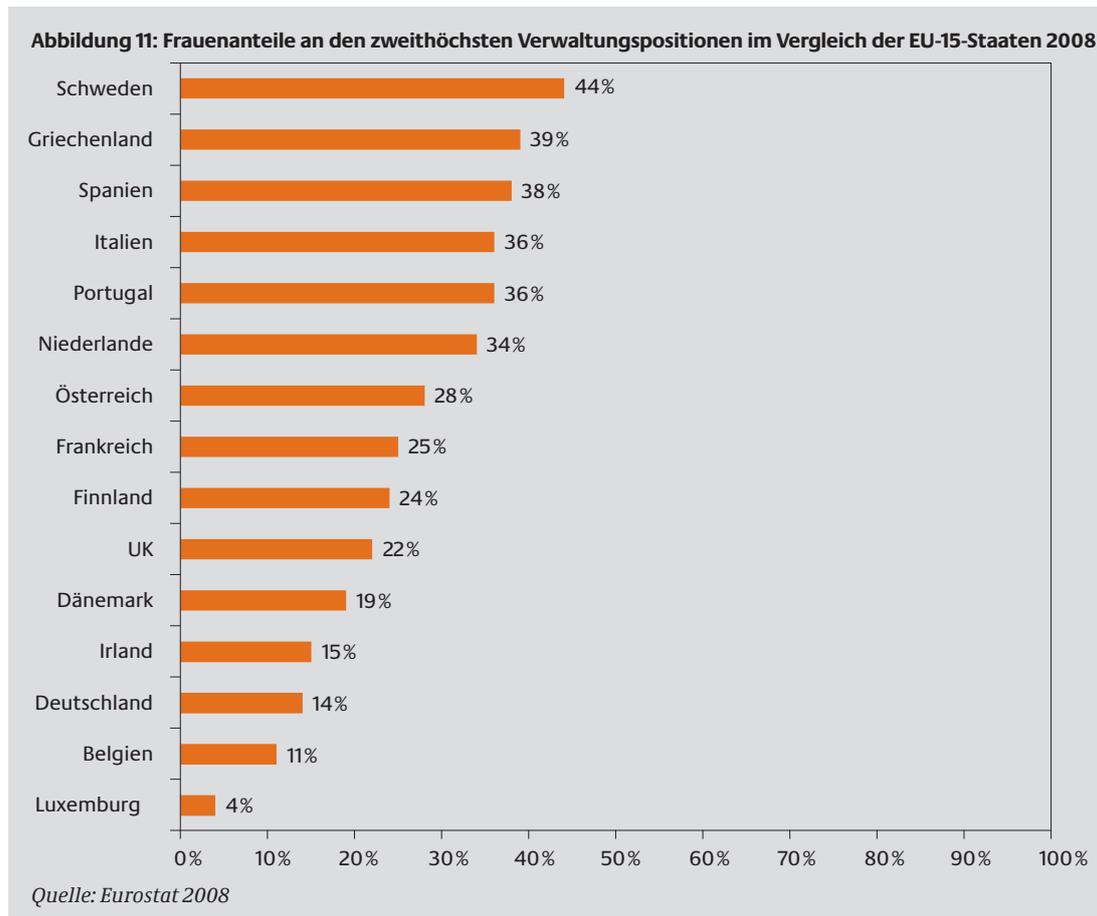
³⁵ Das Ziel findet sich explizit bereits in der Richtlinie zur beruflichen Förderung von Frauen vom 24.02.1986 und im ersten Frauenförderbericht vom 15.10.1990.

³⁶ Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP für die 17. Legislaturperiode vom 26.10.2009, Seite 74.

³⁷ Oberste Bundesbehörden, nachgeordnete Bundesbehörden, mittelbarer Bundesdienst.

Dies zeigt eine positive Entwicklung. Dennoch zeigt sich, dass eine gleichberechtigte Teilhabe von Frauen an Leitungsfunktionen im Bundesdienst damit noch nicht erreicht wurde und die Verbesserungen noch konsequenter erfolgen könnten.

Im Vergleich der EU-15-Staaten bewegt sich Deutschland im Hinblick auf Frauen in Leitungsfunktionen des Bundes in der Schlussgruppe³⁸. Abbildung 11 zeigt dies beispielhaft an den Frauenanteilen in den zweithöchsten Funktionen der Bundesministerien.

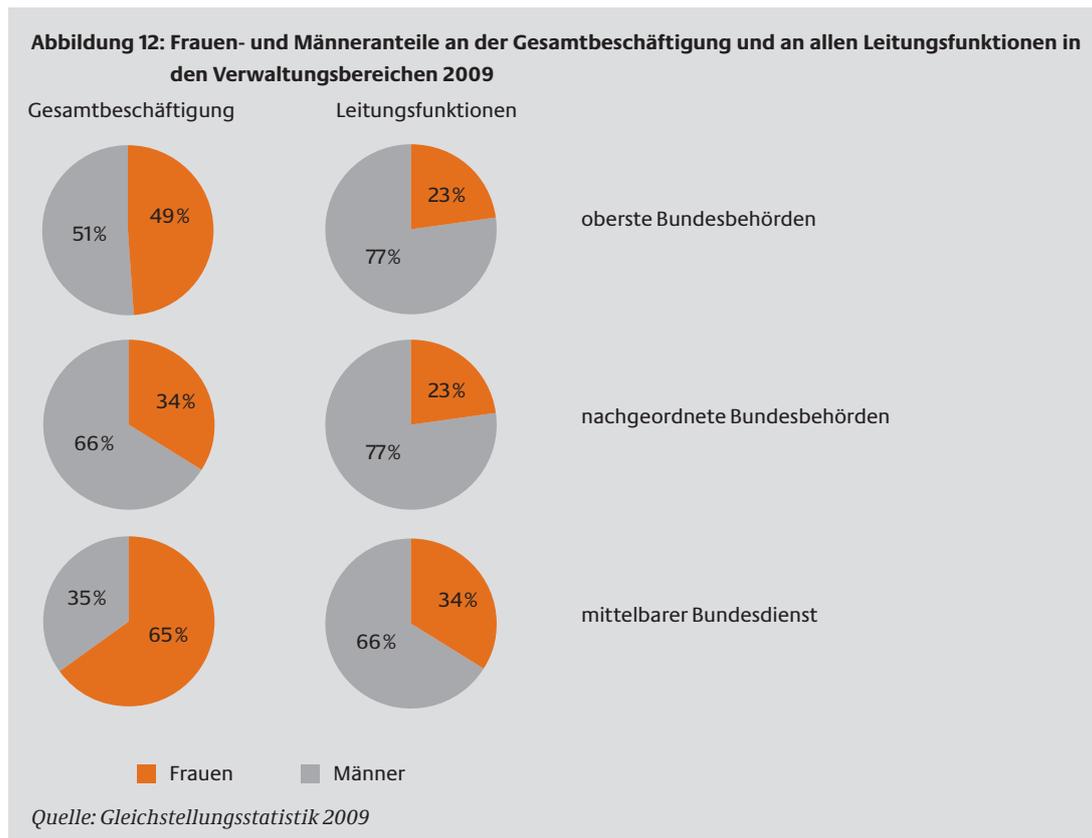


In den einzelnen Verwaltungsbereichen des Bundesdienstes stellt sich die Repräsentanz von Frauen insgesamt und bei Leitungsfunktionen im Besonderen sehr unterschiedlich dar (vgl. Abbildung 12).

Für eine Beurteilung ist es hilfreich, die Differenz zwischen den Frauenanteilen an Leitungsfunktionen und denen an der Gesamtbeschäftigung heranzuziehen. Auch wenn nur ein Teil aller Beschäftigten die formalen Voraussetzungen zur Übernahme einer Leitungsfunktion erfüllt, ist der Vergleich aussagekräftig, da er Auskunft darüber erlaubt, in welchem

³⁸ In Deutschland sind dies die Abteilungsleitungen der Bundesministerien. Die Bezeichnungen unterscheiden sich in den unterschiedlichen untersuchten Ländern. Als Gruppe der EU-15-Staaten werden die Mitgliedstaaten vor 2004 bezeichnet. Der aktuelle Bericht der EU-Kommission: *Mehr Frauen in Führungspositionen. Ein Schlüssel zu wirtschaftlicher Stabilität und Wachstum*. Luxemburg 2010, bestätigt das Bild mit Blick auf die höchstrangigen Beschäftigten des öffentlichen Dienstes im EU-27-Vergleich für 2009. Hier belegt Deutschland vor der Türkei und Luxemburg den drittletzten Platz und schneidet auch bei einer differenzierten Analyse nach Funktionen schlecht ab (vgl. Seite 61 und 62).

Maße sich die Beschäftigungsstruktur in der Leitungsstruktur widerspiegelt. Den höchsten Anteil an der Gesamtbeschäftigung haben Frauen im mittelbaren Bundesdienst, den geringsten in den nachgeordneten Bundesbehörden. Den höchsten Frauenanteil an allen Leitungsfunktionen haben Frauen im mittelbaren Bundesdienst. Oberste und nachgeordnete Bundesbehörden sind hier, trotz unterschiedlicher Struktur der Gesamtbeschäftigung, gleichauf. Die relative Unterrepräsentanz der Frauen in Leitungsfunktionen im Vergleich zur Gesamtbeschäftigung ist in den obersten Bundesbehörden am höchsten ($23/49=0,47$) und in den nachgeordneten Bundesbehörden am geringsten ($23/34=0,68$), der mittelbare Bundesdienst liegt ($34/65=0,52$) in der Mitte.³⁹



Aufschlussreich ist auch ein weiterer Vergleich: Im Bundesdienst insgesamt nehmen Männer im Schnitt drei Mal häufiger eine Leitungsfunktion ein als Frauen (vgl. Tabelle 2). Bei Betrachtung der einzelnen Verwaltungsbereiche zeigt sich, dass die geringste Diskrepanz hierbei in den nachgeordneten Bundesbehörden auftritt.⁴⁰ Diese Zahl ist jedoch stark durch die unteren Hierarchien bestimmt, an denen Frauen eher partizipieren. In den höchsten Funktionen der Verwaltungsbereiche sind relativ zur Gesamtbeschäftigung zehn Mal mehr Männer als Frauen anzutreffen.

³⁹ Die nachgeordneten Bundesbehörden des Bundesministeriums des Innern und des Bundesministeriums der Verteidigung, die den Großteil der Beschäftigten des nachgeordneten Bereichs ausmachen, haben einen Frauenanteil an allen Leitungsfunktionen von 20 Prozent, die nachgeordneten Bundesbehörden der übrigen Ressorts von 26 Prozent.

⁴⁰ Aus den Zahlen kann abgelesen werden, dass relativ zur jeweiligen Gesamtbeschäftigung in den nachgeordneten Bundesbehörden weniger Leitungsfunktionen bestehen als in den obersten Bundesbehörden und dem mittelbaren Bundesdienst.

Tabelle 2: Anteil der weiblichen und männlichen Beschäftigten in Leitungsfunktionen an den weiblichen und männlichen Gesamtbeschäftigten im Bundesdienst 2009

	Frauen in Leitungsfunktionen	Männer in Leitungsfunktionen
Bundесdienst gesamt	3,3 Prozent	8,0 Prozent
oberste Bundesbehörden	4,7 Prozent	14,7 Prozent
nachgeordnete Bundesbehörden	2,4 Prozent	4,2 Prozent
mittelbarer Bundesdienst	3,6 Prozent	13,4 Prozent

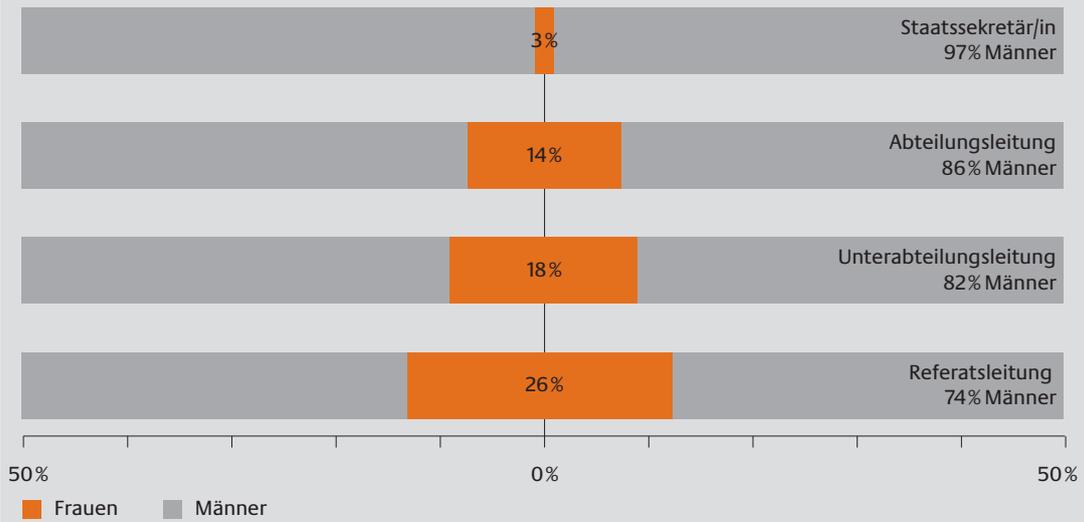
Quelle: Gleichstellungsstatistik 2009

Der Frauenanteil an Leitungsfunktionen variiert zwischen unterschiedlichen Hierarchieebenen deutlich. In allen Verwaltungsbereichen sinkt der Frauenanteil mit steigender Hierarchie. Der Frauenanteil an allen Leitungsfunktionen ist daher differenziert zu betrachten, da Frauen auf den unteren Funktionen, die zahlenmäßig weit überwiegen, breiter vertreten sind. Die besonders einflussreichen Spitzenpositionen erreichen sie kaum.

Abbildung 13 zeigt exemplarisch die Verteilung der Frauenanteile auf die einzelnen Leitungsfunktionen in den obersten Bundesbehörden. Im Jahr 2009 war ein Viertel aller Referatsleitungen weiblich. Der Frauenanteil auf Ebene der Unterabteilungs- und Abteilungsleitungen war deutlich geringer. Zudem gab es lediglich eine beamtete Staatssekretärin, aber 29 beamtete männliche Staatssekretäre. Nach der Bundestagswahl 2009 erhöhte sich die Zahl der beamteten Staatssekretärinnen auf drei. Damit ist eine historisch einmalige Situation eingetreten: In der sechzigjährigen Geschichte der Bundesrepublik Deutschland haben insgesamt erst neun Frauen dieses Amt bekleidet. Bis auf eine wenige Wochen dauernde Interimszeit, in der schon einmal zwei Frauen gleichzeitig die Staatssekretärinnenfunktion bekleideten, waren bislang alle Bundesregierungen dadurch gekennzeichnet, dass nur eine oder keine Frau als beamtete Staatssekretärin amtierte.

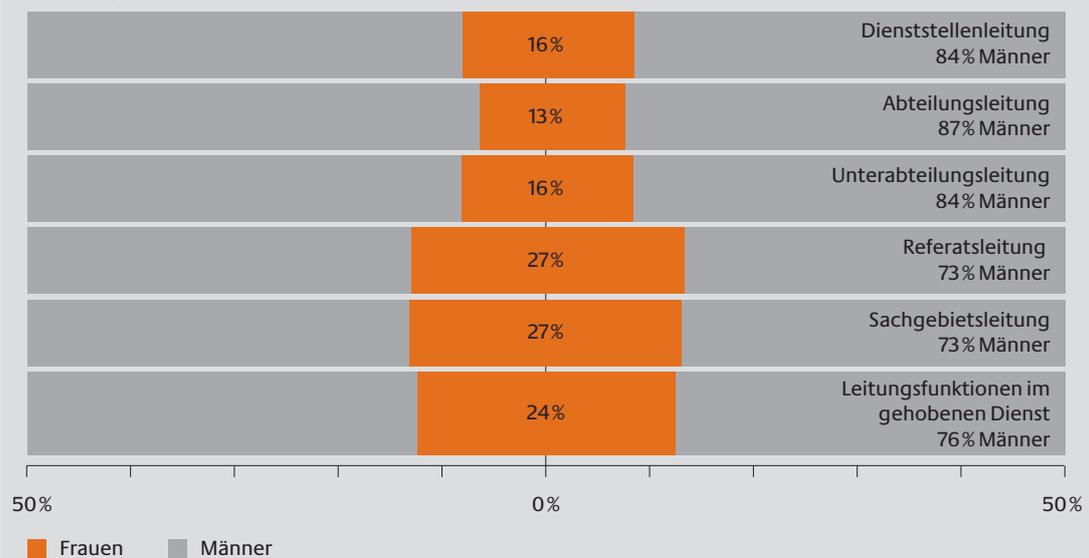
Auch in den Leitungsfunktionen der nachgeordneten Bundesbehörden und des mittelbaren Bundesdienstes sind die Frauenanteile auf höheren Hierarchieebenen geringer (vgl. Abbildungen 14 und 15). Der höchste Frauenanteil tritt mit 38 Prozent in Leitungsfunktionen des gehobenen Dienstes im mittelbaren Bundesdienst auf. Der niedrigste Frauenanteil besteht Mitte 2009 mit nur drei Prozent auf der Ebene der beamteten Staatssekretärinnen und Staatssekretäre, der höchsten aller Leitungsfunktionen im Bundesdienst.

Abbildung 13: Frauen- und Männeranteile an Leitungsfunktionen der obersten Bundesbehörden 2009



Quelle: Gleichstellungstatistik

Abbildung 14: Frauen- und Männeranteile an Leitungsfunktionen in nachgeordneten Bundesbehörden 2009



Quelle: Gleichstellungstatistik 2009

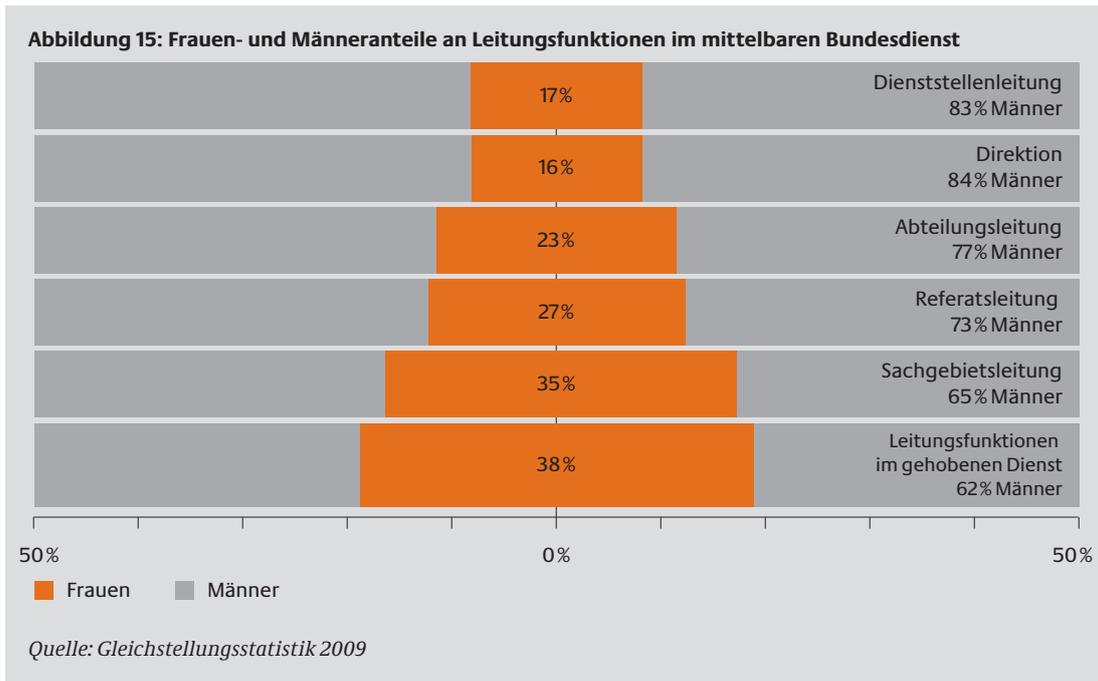
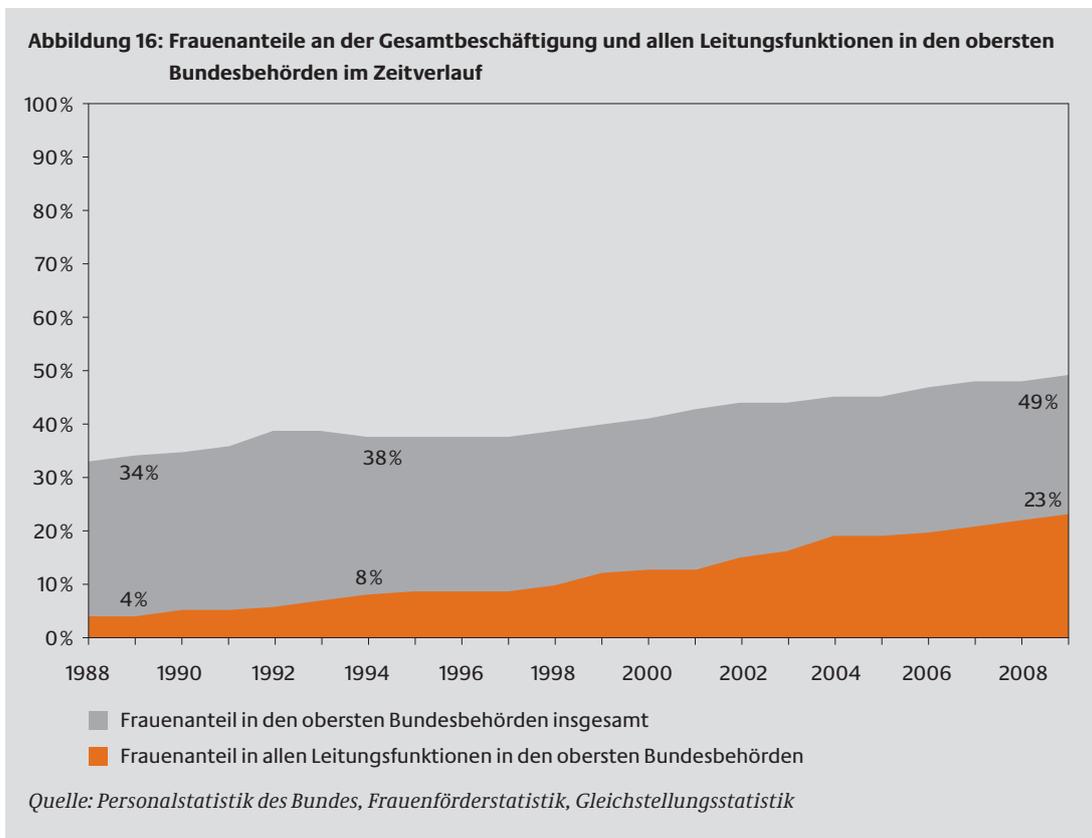
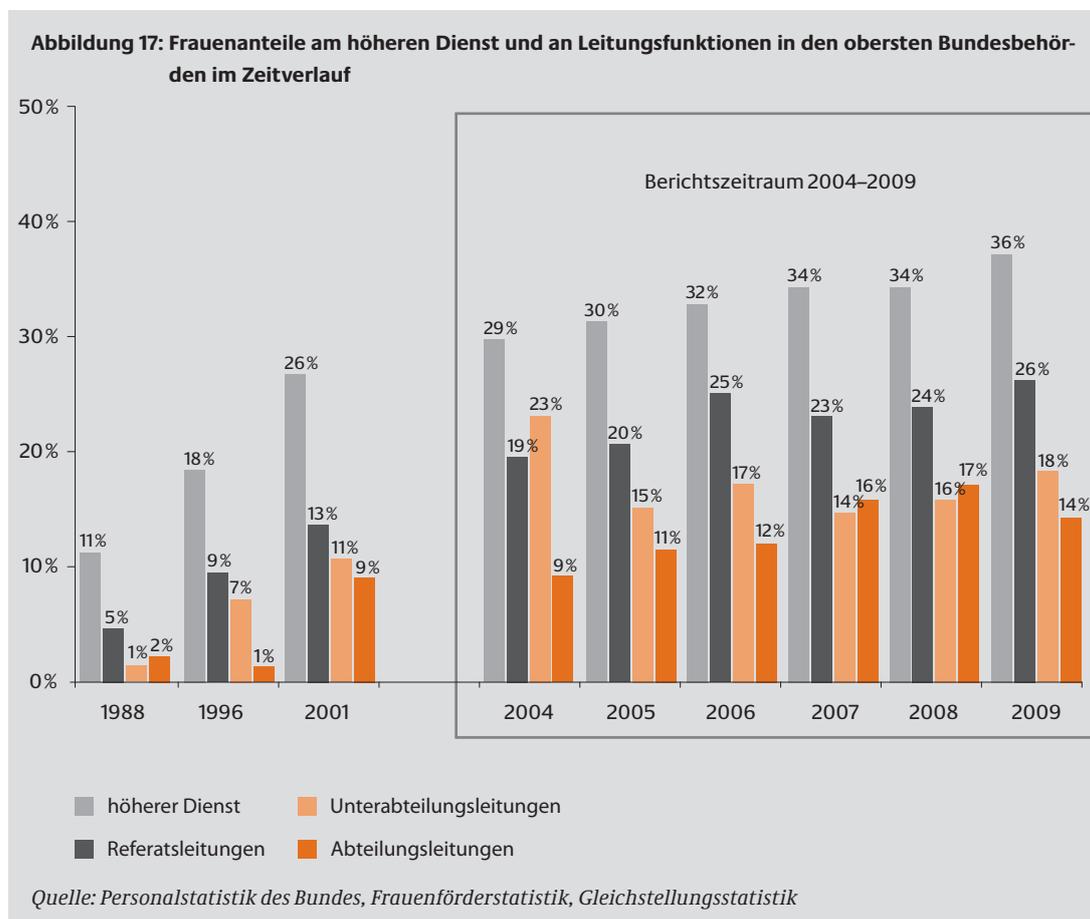


Abbildung 16 zeigt die langfristige Entwicklung der Frauenanteile an der Gesamtbeschäftigung und an allen Leitungsfunktionen für die obersten Bundesbehörden. Der Abstand zwischen beiden Indikatoren hat sich seit 1988 von 30 auf 26 Prozentpunkte verringert. Vergleichbare belastbare Daten zu Langzeitentwicklungen sind für den Bereich der nachgeordneten Bundesbehörden und den mittelbaren Bundesdienst nicht vorhanden.



Der Frauenanteil an allen Leitungsfunktionen ist in den letzten 15 Jahren – seit Verabschiedung des Gesetzes zur Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern 1994 – in den obersten Bundesbehörden von acht Prozent auf 23 Prozent gestiegen. Zu beachten ist dabei, dass der größte Anteil von Frauen an Führungspositionen auf Ebene der Referatsleitungen zu finden ist, welche in den obersten Bundesbehörden den Großteil der Leitungsfunktionen ausmachen. In den höheren Hierarchieebenen sind bei der Veränderung des Frauenanteils uneinheitlichere Entwicklungen zu beobachten (vgl. Abbildung 17).⁴¹ Der Frauenanteil von 14 Prozent auf Ebene der Abteilungsleitungen verweist zwar noch auf eine deutliche Überrepräsentanz von Männern. Der Langfristvergleich zeigt jedoch, dass, ausgehend von einem sehr geringen Frauenanteil bei Abteilungsleitungen von vier Prozent in 1988, diese Zahl schon eine deutliche Steigerung bedeutet. Die Steigerung innerhalb des Berichtszeitraums von neun auf 14 Prozent ist nach der Stagnation von 2001 auf 2004 ebenfalls positiv zu bewerten.



Im langfristigen Vergleich ist ein erfreulicher Anstieg der Frauenanteile am höheren Dienst und an den Referatsleitungen beobachtbar. Auffällig ist jedoch der weiterhin bestehende und im Berichtszeitraum konstante Abstand der Frauenanteile von zehn Prozentpunkten. Eine gängige Erklärung für die geringen Frauenanteile in Leitungsfunktionen waren lange Zeit die früher geringen Einstellungszahlen von Frauen im höheren Dienst. Allerdings

⁴¹ Die Zahlen des folgenden Schaubilds zeigen die Entwicklung zum jeweiligen Stichtag der Gleichstellungsstatistik im Sommer der einzelnen Jahre. Aus Abfragen des Bundesfamilienministeriums ist bekannt, dass zum Jahresende 2009 und im Verlauf der ersten Monate 2010 der Anteil der Frauen an den Abteilungsleitungen im Verhältnis zum Sommer 2009 wieder angestiegen ist.

sollten nach dieser Erklärung die Abstände zwischen dem Frauenanteil im höheren Dienst und an Referatsleitungen mit der Zeit geringer werden, da bei den jüngeren Altersgruppen des höheren Dienstes Frauen vermehrt als Nachwuchs für diese Leitungsfunktionen zur Verfügung stehen. Um diese Differenz zwischen dem Frauenanteil im höheren Dienst und dem Frauenanteil an Referatsleitungen in absehbarer Zeit abzubauen, bedarf es daher weiterhin aktiver gleichstellungspolitischer Anstrengungen.

Davon ausgehend, dass zum Beispiel die heutigen Unterabteilungsleiterinnen und Unterabteilungsleiter vor circa zwanzig Jahren in die obersten Bundesbehörden eingetreten sind, müsste der heutige Frauenanteil an Unterabteilungsleitungen ungefähr dem damaligen Frauenanteil an Einstellungen im höheren Dienst entsprechen. Der Frauenanteil an dieser Leitungsfunktion beträgt 2009 rund 18 Prozent, der Frauenanteil an Einstellungen im Jahr 1989 betrug rund 25 Prozent. Die Frauenanteile innerhalb der jeweiligen Altersgruppen können keine ausreichende Erklärung für den heutigen geringen Frauenanteil in höheren Leitungsfunktionen sein. Dies gilt umso mehr, da sich phasenweise die Entwicklungen auf den Ebenen der Unter- und Abteilungsleitungen von den kontinuierlichen Anstiegen im höheren Dienst und den Referatsleitungen abgekoppelt haben. Offensichtlich bestehen ebenso wie in der Privatwirtschaft „gläserne Decken“.⁴² Den vorbildhaften Gleichstellungsmaßnahmen einiger Behörden, mit denen bewusst Ansätze zur Förderung von Frauen in Leitungsfunktionen praktiziert werden, ist daher besondere Aufmerksamkeit zu schenken und deren Übertragbarkeit zu prüfen (vgl. Beispiel 1).

Beispiel 1: Maßnahmen der Führungskräfteentwicklung im Bundesamt für Strahlenschutz

Im **Bundesamt für Strahlenschutz** wird die Besetzung von Führungspositionen durch ein zweijähriges Qualifizierungsprogramm gefördert. Ziel ist eine systematische Qualifizierung des Führungskräfte Nachwuchses im Sinne einer Potenzialförderung. Bereits in der Konzeption und Vorbereitung des Programms wurden gezielt Frauen angesprochen und zu einer Bewerbung ermutigt. Die Auswahl der neun Teilnehmerinnen und sechs Teilnehmer fand unter Mitwirkung der Gleichstellungsbeauftragten in einem Assessment-Center statt. Das Programm besteht aus einem Mentoring und Schulungen und wird extern begleitet.

Im Rahmen des Mentorings geben erfahrene Führungskräfte ihre Erfahrungen zu Arbeitsabläufen, Strategien und Führungsverhalten an die Mentees im Rahmen eines regelmäßigen Austausches weiter. In einem zweiten Baustein des Programms finden Inhouse-Schulungen sowie Workshops und Vorträge zu Personalwirtschaft, Haushalt und Organisation statt. Das Qualifizierungsprogramm dauert zwei Jahre und soll bei Erfolg fortgesetzt werden.

In den Expertinnen- und Experteninterviews der Hertie School of Governance mit Behördenvertreterinnen und -vertretern wurde vielfach darauf verwiesen, dass höhere Leitungsfunktionen mit bestimmten Arbeitskulturen und Arbeitsstrukturen wie etwa sehr langen Arbeitszeiten, häufigen Dienstreisen oder ständiger Verfügbarkeit verbunden sind. Diese Arbeitsbedingungen können daher unter Umständen für Personen mit Familienpflichten,

⁴² Der Begriff der „gläsernen Decke“ wurde erstmals 1986 im Wall Street Journal verwandt. Er stammt aus dem ökonomischen Kontext und findet seither in der genderorientierten Forschung für sämtliche Organisationen in Wirtschaft, Wissenschaft und Verwaltung Anwendung. Der Terminus bezeichnet den sinkenden Frauenanteil mit steigender Hierarchieebene. Vgl. Elke Holst; Anita Wiemer: *Frauen in Spitzengremien großer Unternehmen weiterhin massiv unterrepräsentiert*. Wochenbericht des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin), Nummer 4/2010. Kathrin Dressel; Susanne Wanger: *Erwerbsarbeit: Zur Situation von Frauen auf dem Arbeitsmarkt*. In: Ruth Becker; Beate Kortendiek: *Handbuch Frauen- und Geschlechterforschung*. Wiesbaden 2008, Seite 489–498. Marlies W. Fröse: *Gender in Organisationen und Unternehmen*. In: Marlies W. Fröse; Maria Rumpf (Hg.): *Women in Management*. Königstein 2004, Seite 61–112. Sabina Littmann-Wernli; Renate Schubert: *Frauen in Führungspositionen – Ist die „gläserne Decke“ diskriminierend?*, In: *Arbeit*, Heft 2/2001, Seite 135–148.

aktive Mütter und aktive Väter, tendenziell eher abschreckend sein. In der überwiegenden Mehrheit übernehmen in Deutschland noch Frauen die „Familienpflichten“, was dazu führt, dass die Anwesenheitskultur für Führungspositionen tendenziell für Frauen unattraktiver ist bzw. Frauen die Ausübung einer Führungsposition unmöglich macht. In zahlreichen Studien geben Frauen auf dem Karriereweg jedoch an, kein Vereinbarkeitsproblem zu haben, wohl aber ein Problem mit Vorgesetzten, die ihnen die Vereinbarkeit von (zeitlichen) Führungsanforderungen mit Familienpflichten nicht zutrauen.⁴³

Höhere Leitungsebenen wie Abteilungsleitungen werden darüber hinaus in verschiedenen Ressorts politisch besetzt. Diese Besetzungen erfolgen nicht nur aus dem Kreis der Beschäftigten, sondern häufig auch von außen.⁴⁴

Es ist auffällig, dass der Frauenanteil im Bundeskabinett in den vergangenen zwanzig Jahren stets deutlich über dem Frauenanteil in den Leitungsfunktionen der obersten Bundesbehörden lag.

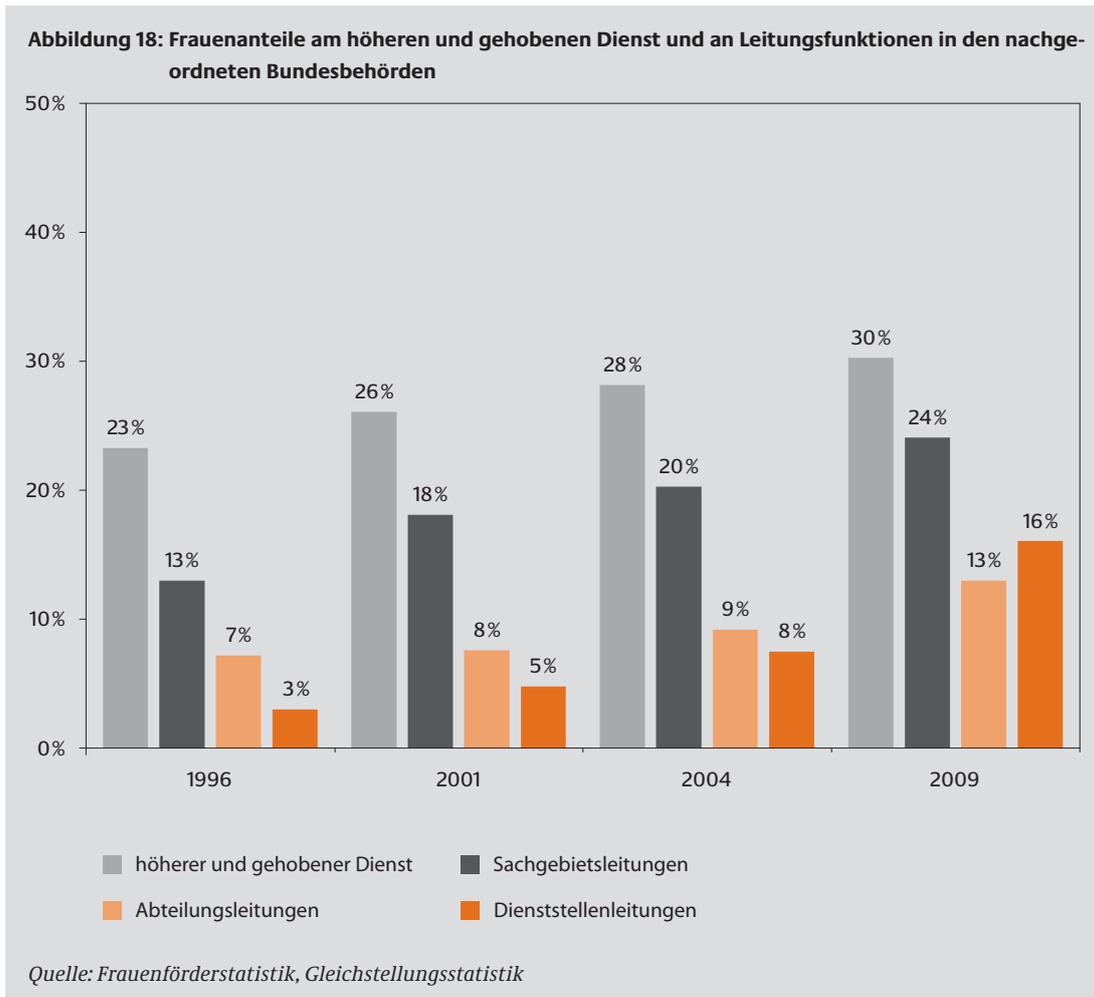
In den nachgeordneten Bundesbehörden und im mittelbaren Bundesdienst verlaufen die Entwicklungen der Frauenanteile an den höheren Leitungsfunktionen beständiger als in den obersten Bundesbehörden.⁴⁵ In den nachgeordneten Bundesbehörden (vgl. Abbildung 18) stiegen die Frauenanteile im Berichtszeitraum kontinuierlich an.⁴⁶

43 Forsa-Umfrage für die Initiative Generation CEO, Capital Heft 11/2007.

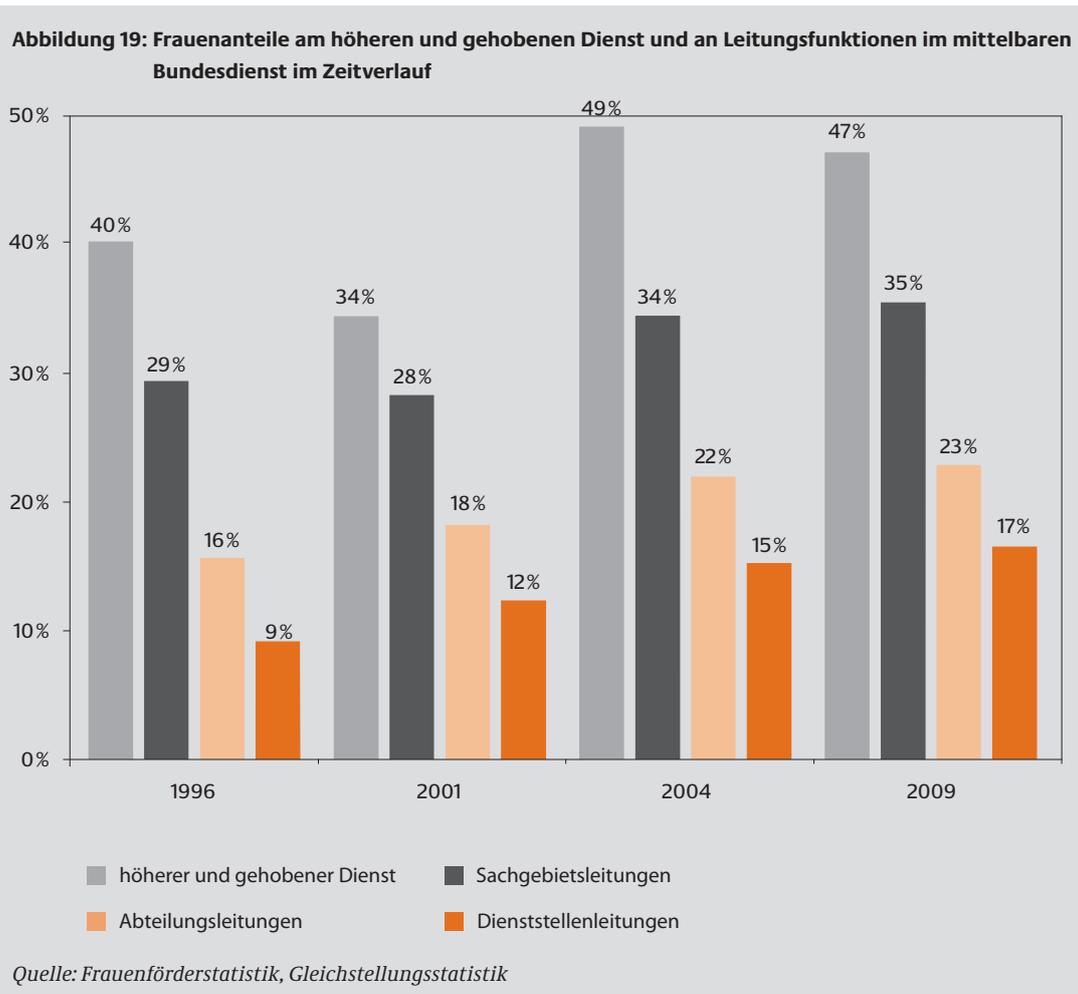
44 Vgl. Falk Elbinger; Linda Jochheim: *Wessen loyale Diener? Wie die Große Koalition die deutsche Ministerialbürokratie veränderte*. In: *der moderne staat*, 2/2009, Seite 327 ff.

45 In den nachgeordneten Bundesbehörden und im mittelbaren Bundesdienst existieren Sachgebietsleitung und Dienststellenleitung im gehobenen und höheren Dienst. Diese Funktionen sind hier zusammengefasst.

46 Im Jahr 2004 meldeten die nachgeordneten Bundesbehörden 9.675 Leitungsfunktionen (Frauenanteil 18,5 Prozent), im Jahr 2009 8.398 Leitungsfunktionen (Frauenanteil 23,1 Prozent). Quelle: Gleichstellungsstatistik.



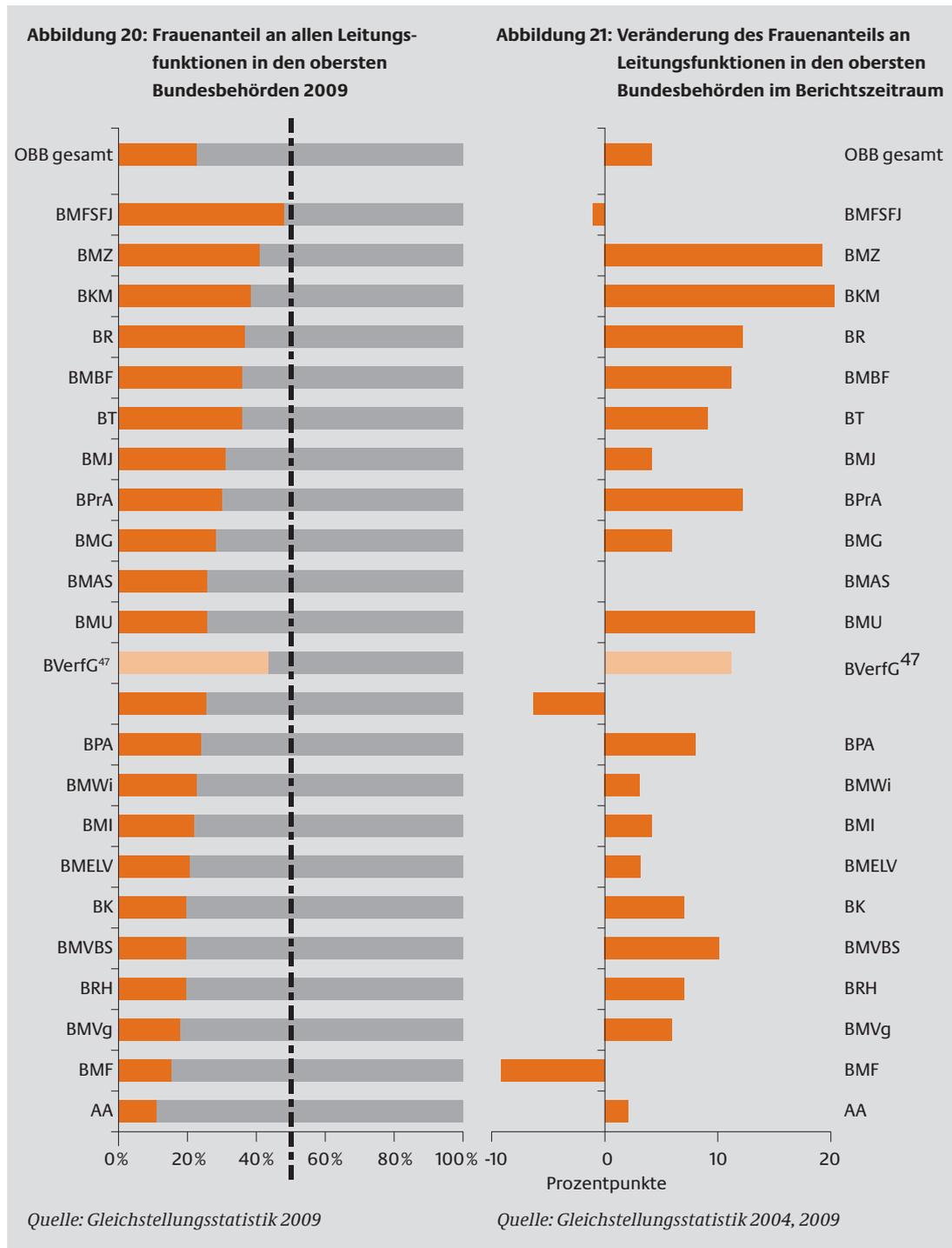
Auch im mittelbaren Bundesdienst (vgl. Abbildung 19) ist eine leichte Verbesserung der Frauenanteile an Leitungsfunktionen zu verzeichnen. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die Zahl der Leitungsfunktionen im nachgeordneten Bereich im Berichtszeitraum sank, während sie im mittelbaren Dienst zunahm.



Sehr heterogen stellt sich der erreichte Stand der Teilhabe von Frauen an Leitungsfunktionen im Vergleich der einzelnen obersten Bundesbehörden dar. Liegt der Durchschnitt im Jahr 2009 bei 23 Prozent, so bewegen sich die Behörden zwischen 48 Prozent im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) und elf Prozent im Auswärtigen Amt (vgl. Abbildung 20).⁴⁷

⁴⁷ In der Zentrale des **Auswärtigen Amtes** beträgt der Frauenanteil an allen Leitungsfunktionen 15 Prozent. Die Rahmenbedingungen der Tätigkeit im Auswärtigen Amt, wie regelmäßige internationale Rotation der Dienstposten, stellen eine besondere Hürde für Beschäftigte mit Familienpflichten dar. Dies trifft aufgrund der bestehenden Geschlechterrollen mit einer einseitigen Verteilung der unbezahlten Familienarbeit fast ausschließlich Frauen (vgl. Kapitel 2.1.3).
 Der **Bundesrechnungshof** besteht aus der Verwaltung und den Prüfungsabteilungen. In der Verwaltung des Bundesrechnungshofes beträgt der Frauenanteil an allen Leitungsfunktionen rund 44 Prozent, in den Prüfungsabteilungen rund 15 Prozent.
 Beim **Bundesverfassungsgericht** werden zwei Werte dargestellt. Der dunkle Balken entspricht wie bei allen anderen obersten Bundesbehörden dem Wert aus der Gleichstellungsstatistik nach der GleichStatV. Nach der Gleichstellungsstatistik werden beim Bundesverfassungsgericht auch die Amtsträgerinnen und Amtsträger (Präsidentin und Präsident, Vizepräsidentin und -präsident, Bundesverfassungsrichterin und -richter) mit erfasst. Der helle Balken gibt zusätzlich den Frauenanteil an den Leitungsfunktionen ohne Berücksichtigung der Amtsträgerinnen und Amtsträger im Bundesverfassungsgericht wieder.
 Die Reihenfolge der obersten Bundesbehörden in Abbildung 20 und 21 folgt dem absoluten Frauenanteil an allen Leitungsfunktionen.

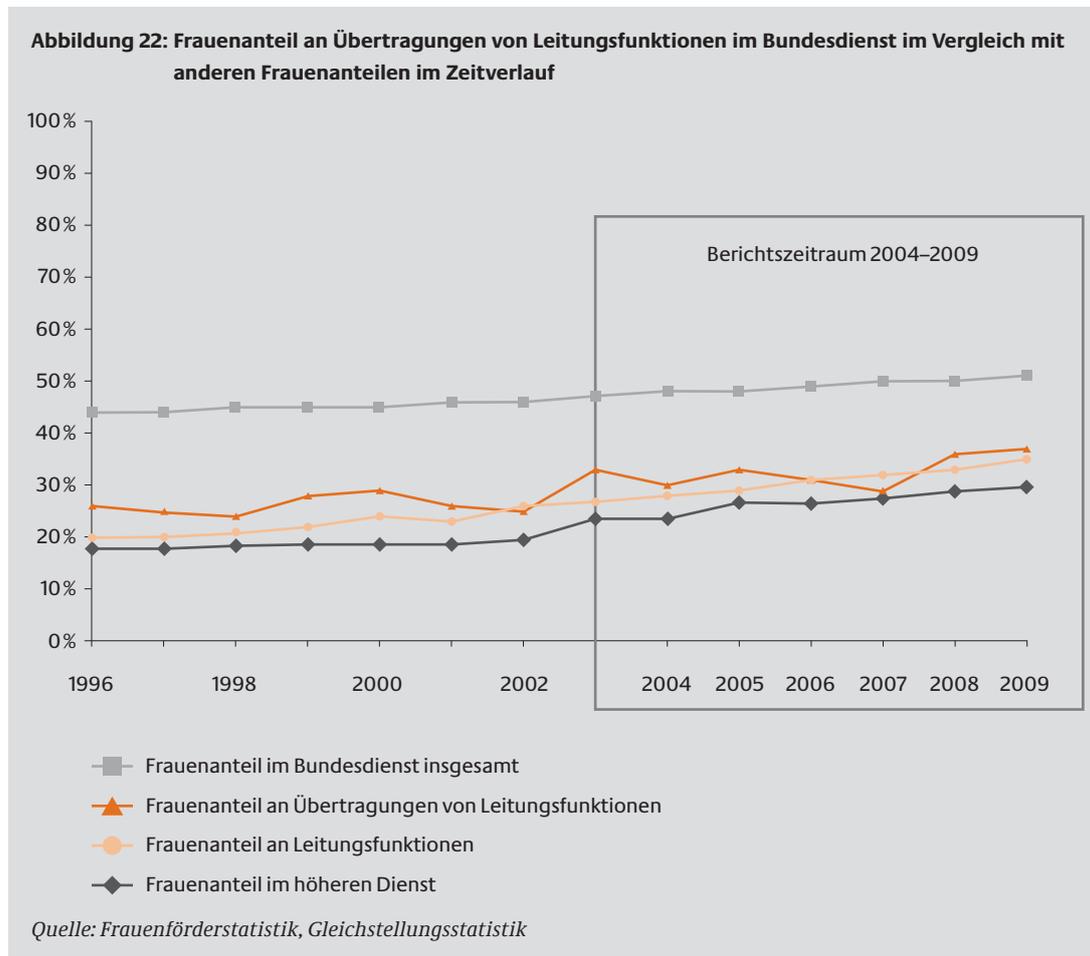
Über den in 2009 gegebenen Stand hinaus, ist auch die Veränderung im Berichtszeitraum 2004 bis 2009 (angegeben in Prozentpunkten) sehr unterschiedlich (vgl. Abbildung 21).⁴⁸



Voraussetzung für eine stärkere Teilhabe von Frauen ist deren Berücksichtigung bei der Übertragung von Leitungsfunktionen. Im Durchschnitt des Berichtszeitraums wurde im Bundesdienst jährlich rund jede fünfte Leitungsfunktion neu besetzt. Im Vergleich zum

⁴⁸ Für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales ist ein Vergleich der Frauenanteile an Leitungsfunktionen zwischen 2004 und 2009 nicht möglich, da die Behörde im Jahr 2004 nicht als solche existierte. Zwischen 2002 und 2005 waren diese Aufgabenbereiche auf die damaligen Bundesministerien für Wirtschaft und Arbeit sowie das Bundesministerium für Gesundheit und soziale Sicherung verteilt.

Frauenanteil am höheren Dienst zeigt sich keine einheitliche parallele Entwicklung.⁴⁹ Der Frauenanteil an Übertragungen aller Leitungsfunktionen stieg zwischen 2004 und 2009 von 30 Prozent auf 37 Prozent (vgl. Abbildung 22). Die Frauenanteile an übertragenen Leitungsfunktionen sinken mit steigender Hierarchie. Der Frauenanteil bei der Übertragung von Abteilungsleitungen ist dahingegen beispielsweise nicht nur deutlich geringer, er ist auch zwischen den Jahren schwankend und entwickelte sich zeitweise rückläufig.⁵⁰



Im Durchschnitt des Berichtszeitraums weist der mittelbare Bundesdienst mit 63 Prozent die geringste Überrepräsentation von Männern bei Übertragungen von Leitungsfunktionen auf. In den obersten Bundesbehörden wurden 78 Prozent der Leitungsfunktionen an Männer übertragen. Diese Differenzen zwischen Frauen und Männern relativieren sich teilweise bei Betrachtung der durchschnittlichen Männeranteile im höheren Dienst und an bestehenden Leitungsfunktionen (vgl. Tabelle 3).⁵¹

⁴⁹ Es ist aus den Zahlen der Gleichstellungsstatistik nicht ersichtlich, welcher Teil der Beschäftigten über die formalen Voraussetzungen zur Übertragung einer Leitungsfunktion verfügt.

⁵⁰ Der Frauenanteil an der Übertragung von Abteilungsleitungen war im Berichtszeitraum uneinheitlich: null Prozent 2004, sechs Prozent 2005, 16 Prozent 2006, 14 Prozent 2007, sechs Prozent 2008, vier Prozent 2009.

⁵¹ Zu berücksichtigen ist, dass bei nachgeordneten Behörden und im mittelbaren Bundesdienst eine große Anzahl von Leitungsfunktionen im gehobenen Dienst existiert.

Tabelle 3: Durchschnittlicher Männeranteil an der Übertragung von Leitungsfunktionen in den Verwaltungsbereichen im Berichtszeitraum

	oberste Bundesbehörden	nachgeordnete Bundesbehörden	mittelbarer Bundesdienst
Männeranteil an Übertragungen von Leitungsfunktionen	78 Prozent	74 Prozent	63 Prozent
Männeranteil am höheren Dienst	67 Prozent	72 Prozent	66 Prozent
Männeranteil an Leitungsfunktionen	79 Prozent	79 Prozent	68 Prozent

Quelle: Gleichstellungsstatistik 2004, 2009

Männer wurden in den obersten Bundesbehörden und nachgeordneten Behörden überproportional zu ihrem Anteil am höheren Dienst berücksichtigt. Lediglich im mittelbaren Bundesdienst, in denen die Geschlechterverhältnisse auf Leitungsebene etwas ausgewogener sind, sieht dies anders aus.

Übertragungen von Leitungsfunktionen können mit oder ohne Ausschreibung erfolgen. Beide Varianten unterscheiden sich im Ergebnis nicht in den Frauenanteilen. Auffällig ist jedoch, dass sich im Verhältnis zu den jeweiligen Beschäftigten mehr Männer als Frauen bewerben (vgl. Tabelle 4). Besonders ausgeprägt ist dieses ungleiche Verhältnis in den obersten Bundesbehörden. Hier bewarb sich im Berichtszeitraum durchschnittlich jährlich nur jede neunte Frau des höheren Dienstes im Vergleich zu jedem vierten Mann des höheren Dienstes auf eine Leitungsfunktion.

Tabelle 4: Durchschnittlicher Anteil der jährlichen Bewerberinnen und Bewerber für eine Leitungsfunktion an den weiblichen und männlichen Beschäftigten des höheren Dienstes im Bundesdienst im Berichtszeitraum⁵²

	Frauen (die sich auf Leitungsfunktionen bewerben)	Männer (die sich auf Leitungsfunktionen bewerben)
oberste Bundesbehörden	10,8 Prozent	25,8 Prozent
nachgeordnete Bundesbehörden	15,7 Prozent	17,2 Prozent
mittelbarer Bundesdienst	14,3 Prozent	16,1 Prozent

Quelle: Gleichstellungsstatistik 2004 bis 2009

Die Gründe für die geringere Anzahl von Bewerbungen von Frauen für Leitungsfunktionen sind aus der Statistik nicht abzuleiten. Eine vertiefte Analyse der Aufstiegsstrategien und des Bewerbungsverhaltens von Frauen und Männern (im öffentlichen Dienst) könnte aufschlussreiche Erkenntnisse liefern.

Der 2009 erreichte Stand der Teilhabe von Frauen an Leitungsfunktionen und die Praxis der Übertragungen wird durch die Gleichstellungsbeauftragten sehr skeptisch eingeschätzt. 77 Prozent der Gleichstellungsbeauftragten bekräftigen den fortbestehenden Verbesserungsbedarf bezüglich der Teilhabe von Frauen an Leitungsfunktionen, rund 63 Prozent sehen aber keine starken Bemühungen zur Verbesserung dieser Situation in ihren Behörden. Die

⁵² Leitungsfunktionen kommen gemäß der Gleichstellungsstatistik in den nachgeordneten Bundesbehörden und im mittelbaren Bundesdienst in der Laufbahn des höheren und gehobenen Dienstes vor, in den obersten Bundesbehörden nur im höheren Dienst. Aus Gründen der Vergleichbarkeit zwischen den Verwaltungsbereichen sind hier nur die Leitungsfunktionen des höheren Dienstes erfasst. Grundgesamtheit und Bezugsgröße der Frauen und Männer ist daher die Laufbahn des höheren Dienstes.

Gleichstellungsbeauftragten sind gleichzeitig überwiegend unzufrieden mit ihrer Beteiligung an der Übertragung von Leitungsfunktionen.

Die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen an Leitungsfunktionen bleibt ein gleichstellungspolitisches Feld mit überschaubarer Dynamik und weiterhin bestehendem Handlungsbedarf.

2.1.2.2 Entgeltungleichheit in der Bundesverwaltung

Einkommensdifferenzen zwischen Frauen und Männern sind in den vergangenen Jahren verstärkt in den Fokus gleichstellungspolitischer Betrachtungen gerückt.⁵³ Im Vergleich der Bruttostundenverdienste ergibt sich laut Statistischem Bundesamt eine Differenz von 23 Prozent zulasten der Frauen, die mithin höher ist als der Durchschnitt der EU-15 Länder (vgl. Abbildung 23).⁵⁴ Die Bundesregierung hat sich daher, ebenso wie die Europäische Union, den Abbau bestehender Entgeltunterschiede zum Ziel gesetzt.⁵⁵ Sie setzt dabei im Einklang mit der EU-Kommission auf eine ursachengerechte Strategie.

Es sind insbesondere drei Punkte, die sich allen Erhebungen zufolge als besonders prägende Ursachen der bestehenden Ungleichheiten herausstellen:

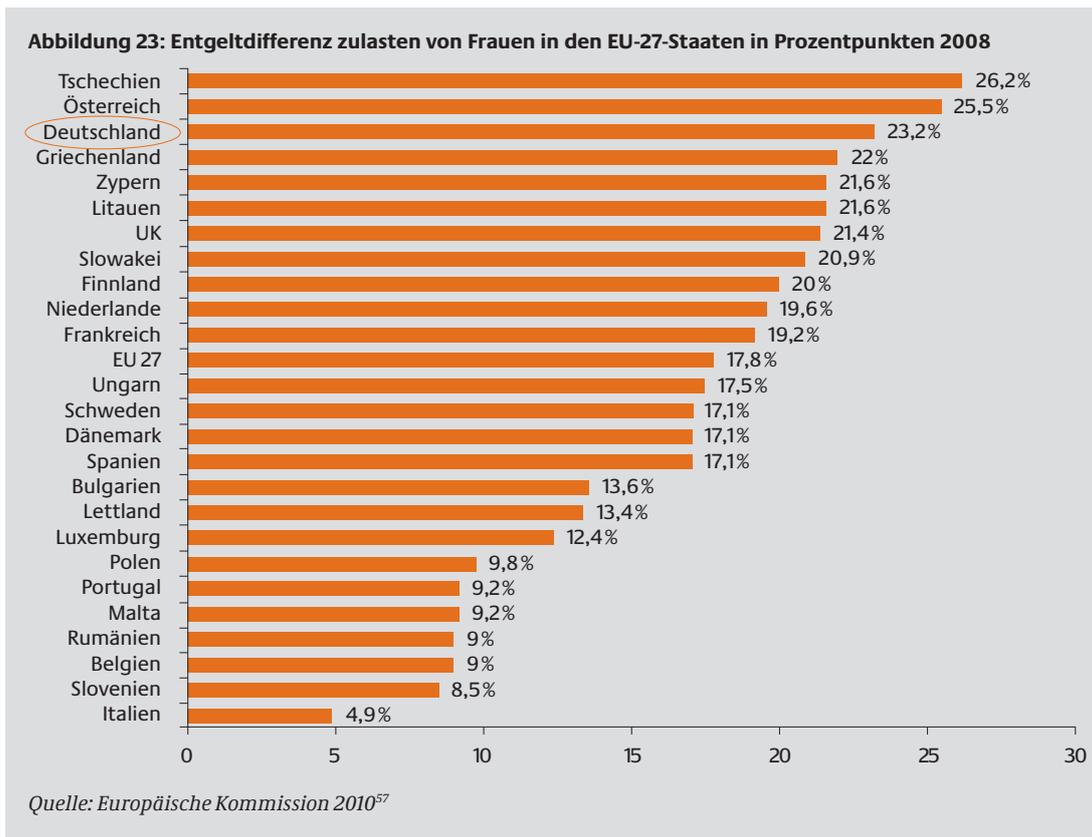
- Frauen fehlen in bestimmten Berufen, Branchen und auf den höheren Stufen der Karriereleiter. Die horizontale und vertikale Segregation des Arbeitsmarktes ist weiter Realität.
- Frauen unterbrechen und reduzieren ihre Erwerbstätigkeit häufiger und länger familienbedingt.
- Individuelle und kollektive Lohnverhandlungen haben die traditionell schlechtere Bewertung typischer Frauenberufe bislang nicht nachhaltig überwinden können.⁵⁶

53 Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: *Dossier Entgeltungleichheit zwischen Frauen und Männern in Deutschland*. Berlin 2009, Seite 9; Kommission der Europäischen Gemeinschaften: *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 18.07.2007: Bekämpfung des geschlechtsspezifischen Lohngefälles*. Weitere Initiativen sind die neue EU-Kampagne zum geschlechtsspezifischen Lohngefälle, die am 03.03.2010 von der EU-Kommission eingeleitet wurde, sowie die EU-Frauencharta, die anlässlich des Internationalen Frauentages 2010 vom 08.03.2010 von der EU-Kommission vorgestellt wurde.

54 Statistisches Bundesamt: Pressemitteilung Nummer 079 vom 05.03.2010.

55 Vgl. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP für die 17. Legislaturperiode vom 26.10.2009, Seite 74.

56 Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: *Dossier Entgeltungleichheit zwischen Frauen und Männern in Deutschland*. Berlin 2009, Seite 9.



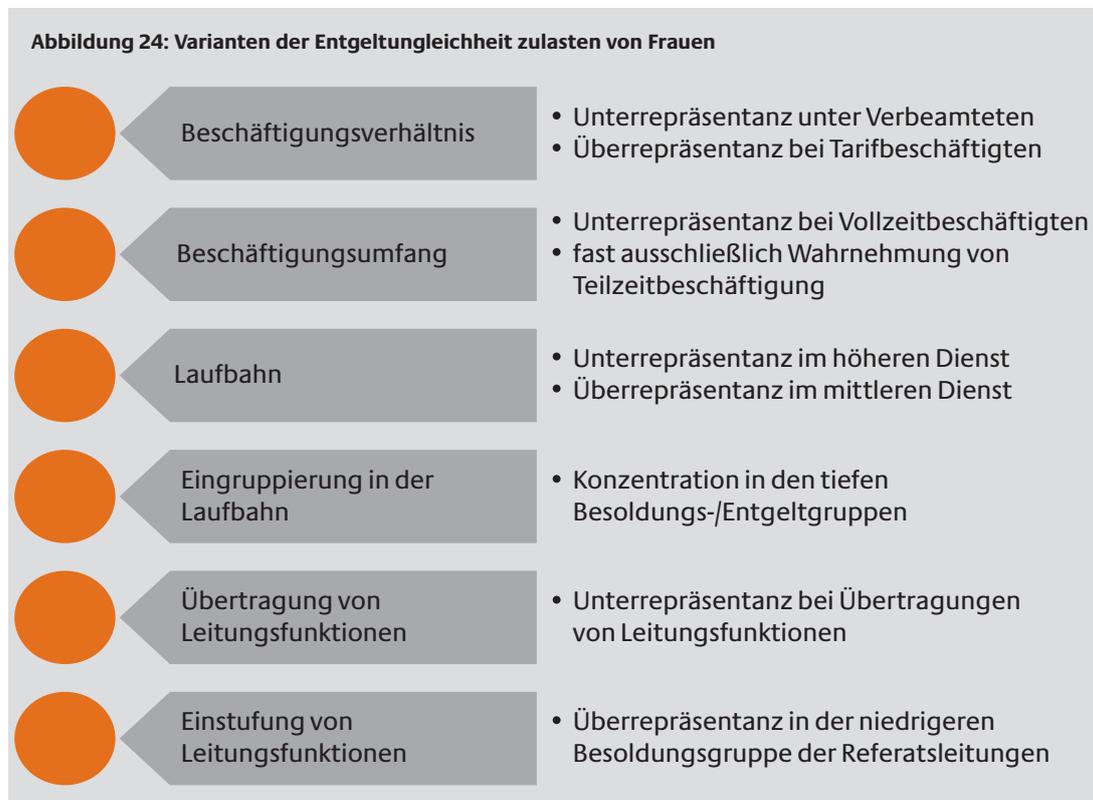
Das Dienst- und Besoldungsrecht des Bundesdienstes engt in Folge formaler Kriterien der Stellenbewertung und des Stellenzugangs den Raum für Entgelt Differenzen deutlich ein. Dies ist eine Ursache dafür, dass die Entgeltungleichheit in der öffentlichen Verwaltung geringer ist als in der Privatwirtschaft. Der Verdienstunterschied fällt einer aktuellen Untersuchung des Statistischen Bundesamtes zufolge in der Privatwirtschaft mit 22,6 Prozent wesentlich größer aus als im öffentlichen Dienst mit sieben Prozent. Im Bundesdienst liegt der Entgeltunterschied des Bruttostundenlohns lediglich bei einem Prozent.⁵⁸

Es sind verschiedene Merkmale denkbar, mittels derer Entgeltunterschiede im Bundesdienst erfasst werden können: Beschäftigungsverhältnis, Beschäftigungsumfang, Laufbahngruppe, Leitungsfunktion und Entgelt-/Besoldungsgruppe (vgl. Abbildung 24). Auf diese Merkmale wird in der Folge näher eingegangen, mit Ausnahme des Beschäftigungsumfangs, welcher in Kapitel 2.1.3 im Zuge der Darstellung der Teilzeitbeschäftigung näher thematisiert wird. Beschäftigungsverhältnis, Laufbahngruppe, Besoldungs-/Entgeltgruppe resultieren auch aus formal geregelten Faktoren (zum Beispiel Bildungsabschluss,

⁵⁷ Homepage Eurostat am 28.06.2010, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/structural_indicators/indicators/employment am 31.07.2010. Die Werte der Länder Irland und Estland sind nicht angegeben.

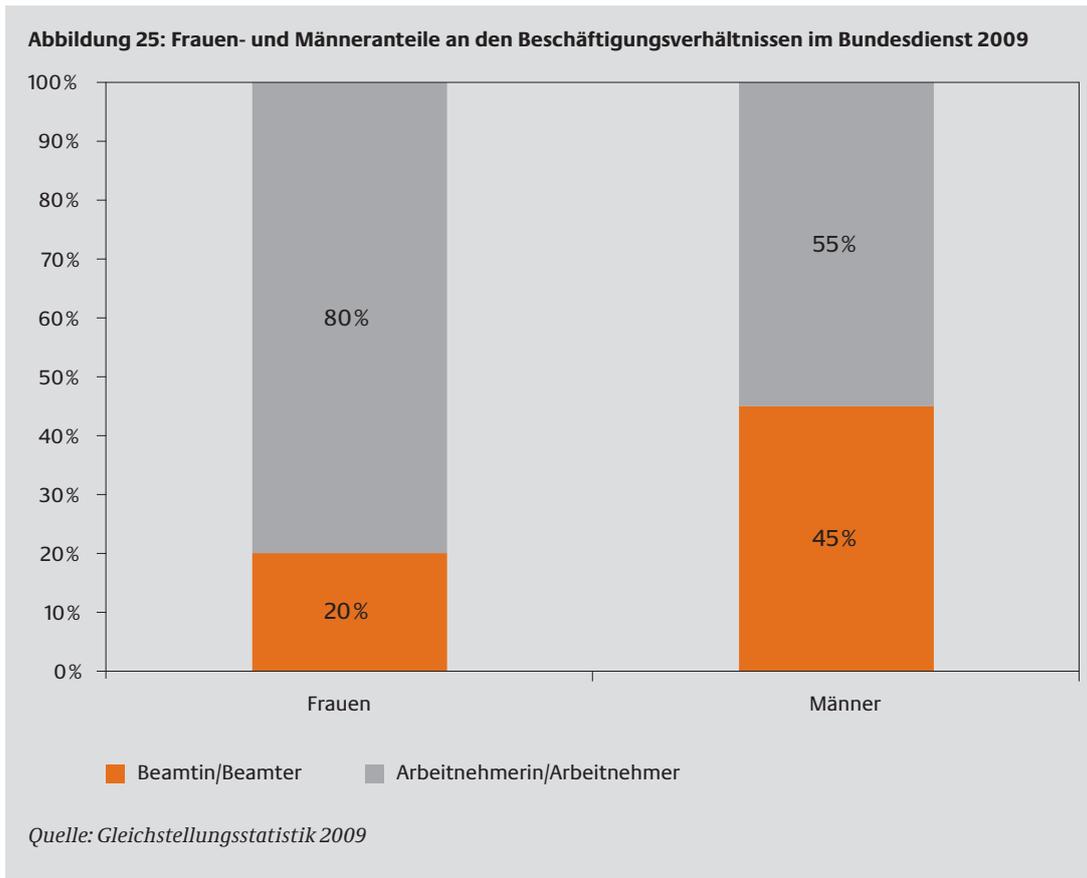
⁵⁸ Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: *Die Verdienstunterschiede von Frauen und Männern im öffentlichen Bereich und der Privatwirtschaft*. Berlin 2009, Seite 12. Hierbei muss angemerkt werden, dass die Untersuchung des Statistischen Bundesamtes auf der den gesamten öffentlichen Dienst Deutschlands erfassenden Personalstandstatistik basiert. Die Personalstandstatistik ist nicht deckungsgleich zur Gleichstellungsstatistik, die den hier dargestellten strukturellen Ungleichgewichten zugrunde liegt. So geht diese Untersuchung des Statistischen Bundesamtes von einem Frauenanteil im öffentlichen Dienst des Bundes von 38 Prozent aus, während der Frauenanteil an der Gesamtbeschäftigung basierend auf der Gleichstellungsstatistik bei 50 Prozent liegt. Weiterhin wurde nicht das standardisierte Verfahren zur Berechnung des Gender Pay Gaps der EU angewandt.

Dienstalter, Erfahrungsstufe), die für Frauen und Männer in gleicher Weise gelten. Darüber hinaus bestehen weitere Einflussfaktoren, wie Erwerbsunterbrechungen oder Studienrichtung, zu denen aus der Gleichstellungsstatistik keine Daten bereitstehen. Insofern kann an dieser Stelle nicht untersucht werden, inwiefern Aspekte der individuellen Biografie erklärende Faktoren für Entgeltungleichheit enthalten.



Ein wichtiges formales Merkmal, das mit erheblichen finanziellen Auswirkungen verbunden ist, ist der Unterschied zwischen der Beschäftigung als Beamtin/Beamter oder Arbeitnehmerin/Arbeitnehmer.⁵⁹ Es zeigt sich, dass – bezogen auf alle Beschäftigten – Männer mehr als doppelt so häufig verbeamtet werden (vgl. Abbildung 25). Diese Tatsache ist auf die unterschiedliche Verteilung von Männern und Frauen auf Laufbahngruppen zurückzuführen. Frauen sind im mittleren Dienst überrepräsentiert. Hier sind Verbeamtungen weniger üblich als im höheren Dienst, in dem Männer überrepräsentiert sind. Im Bundesdienst ist daher nur jede fünfte Frau Beamtin, demgegenüber aber fast jeder zweite Mann Beamter. Mit dem Beamtenstatus gehen Vorteile nicht allein bezüglich der Beschäftigungssicherheit oder der Altersversorgung, sondern auch in der monatlichen Belastung mit Sozialabgaben einher. Verbeamtete Beschäftigte erhalten daher in der gleichen Besoldungsgruppe bei gleichen Bruttobezügen deutlich höhere Nettobezüge. Diese finanziellen Vorteile haben männliche Beschäftigte somit deutlich häufiger als weibliche.

⁵⁹ Zwischen männlichen und weiblichen Beamten ist die Entgeltdifferenz minimal und beträgt lediglich 1,7 Prozent. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: *Die Verdienstunterschiede von Frauen und Männern im öffentlichen Bereich und der Privatwirtschaft*. Berlin 2009, Seite 12.

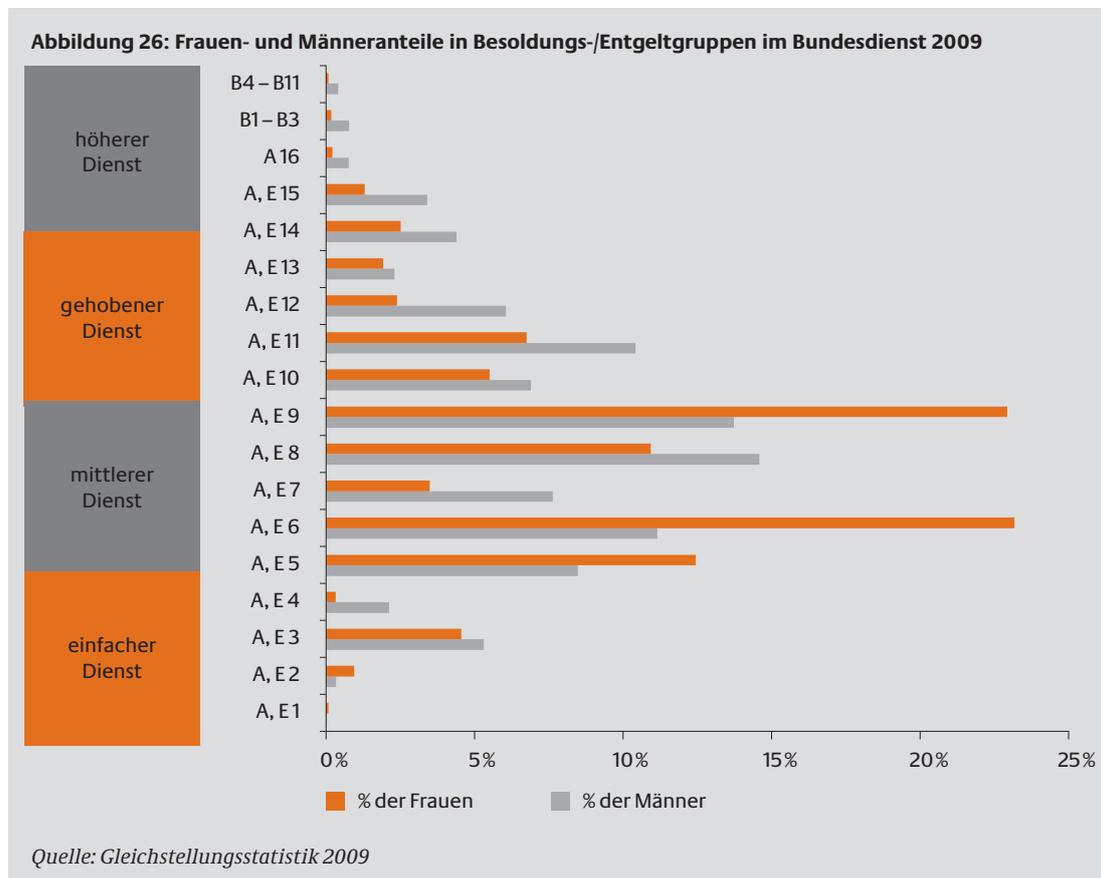


Die ungleiche Verteilung der Frauen auf die Laufbahngruppen (vgl. Abbildung 8) setzt sich innerhalb der Laufbahngruppen in den Besoldungs-/Entgeltgruppen fort. So sind Frauen sowohl im höheren als auch gehobenen Dienst nicht gleichmäßig über alle Besoldungs-/Entgeltgruppen verteilt (vgl. Abbildung 26). Ihr Anteil ist in den jeweils unteren Besoldungs- und Entgeltgruppen der Laufbahngruppen sehr viel höher als in den oberen. Auch hiermit gehen geringere Entgelte einher.

Abbildung 26 zeigt die relative Verteilung von Frauen und Männern auf die jeweiligen Besoldungs-/Entgeltgruppen.⁶⁰ Die roten und grauen Balken zeigen dabei jeweils an, wie viel Prozent aller Frauen und Männer in dieser Besoldungs-/Entgeltgruppe beschäftigt sind. Insgesamt zeigt sich, dass sich in den höchsten Besoldungs-/Entgeltgruppen relativ wenige Beschäftigte befinden. Der Großteil der Beschäftigten liegt dagegen in den mittleren Besoldungs-/Entgeltgruppen. Auffällig und ein Ausdruck für eine ungleichmäßige Verteilung von Frauen und Männern ist jedoch die jeweils unterschiedliche Länge der roten und grauen Balken. Bei einer Gleichverteilung von Frauen und Männern wären innerhalb der Besoldungs-/Entgeltgruppen die Balken jeweils gleich lang. Dahingegen zeigt die Länge der Balken, dass Frauen überdurchschnittlich in den Gruppen neun, sechs und fünf, Männer hingegen in allen Besoldungs-/Entgeltgruppen ab Gruppe zehn beschäftigt sind. Männer erzielen somit tendenziell höhere Einkommen als Frauen. Eine Erklärung für die starke

⁶⁰ Die Besoldungsgruppen der Beamtinnen und Beamten wurden mit den Entgeltgruppen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zusammengefasst. Zum Teil gibt es Überschneidungen zwischen den Laufbahnen. So ist etwa A/E 13 Eingangsstufe des höheren Dienstes, kann aber auch Endstufe des gehobenen Dienstes sein. Ebenso verhält es sich mit der Besoldungs-/Entgeltgruppe A/E 9.

Präsenz von Frauen in den Entgeltgruppen fünf und neun kann darin liegen, dass es sich hier um die Eingangsstufen in die Laufbahngruppen des mittleren und des gehobenen Dienstes handelt, in denen Frauen überproportional eingestellt werden. Ob Frauen in den Laufbahngruppen langsamer vorankommen, kann auf Grundlage der Gleichstellungsstatistik nicht beantwortet werden.

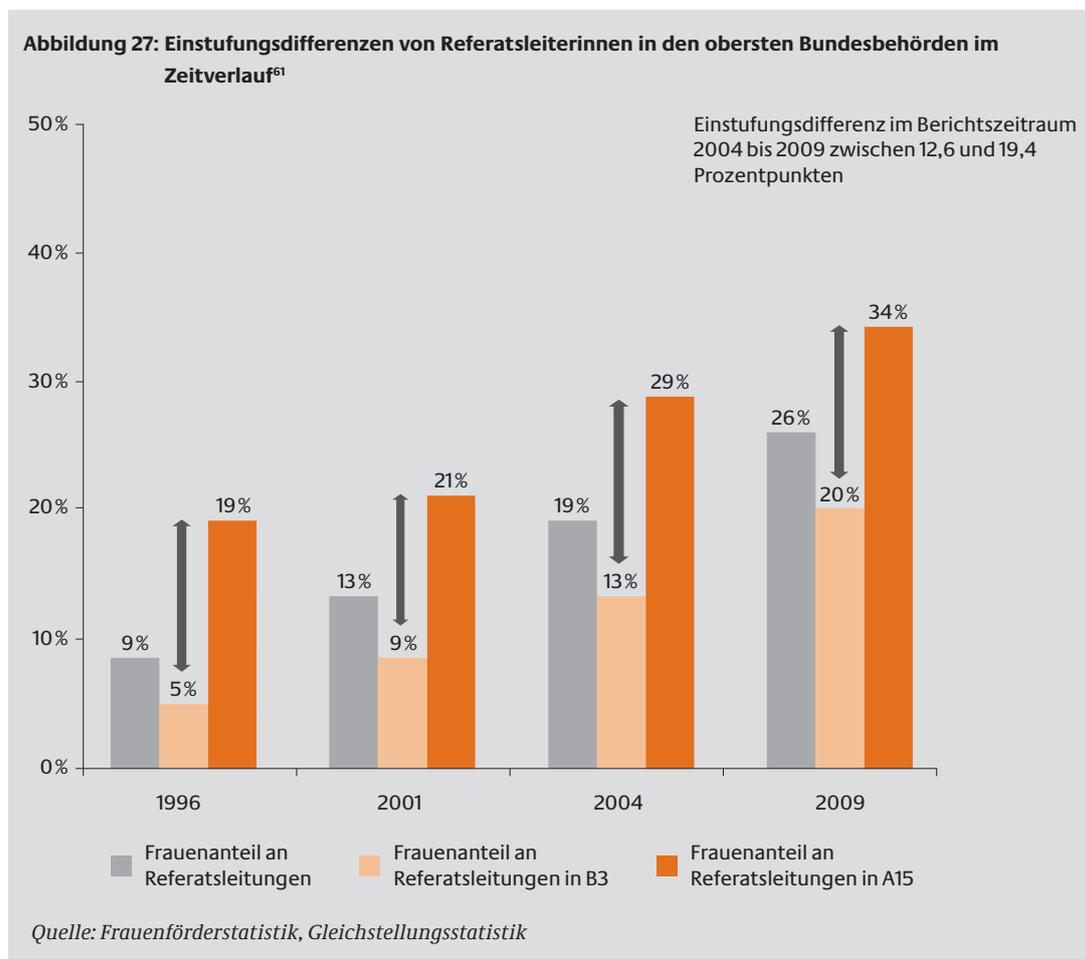


Entgeltunterschiede zwischen Männern und Frauen resultieren auch aus der ungleichen Teilhabe an Leitungsfunktionen, die mit höheren Besoldungs-/Entgeltgruppen einhergehen. Allein der sehr geringe und mit steigender Hierarchie abnehmende Frauenanteil an Leitungsfunktionen hat damit bereits einen statistischen Effekt auf die Entgeltunterschiede. Einkommensunterschiede sind aber auch bei hierarchisch gleicher Leitungsfunktion zu beobachten. Abbildung 27 stellt exemplarisch die Einstufungen von Referatsleiterinnen in den obersten Bundesbehörden dar.

Es ist erkennbar, dass Frauen als Referatsleiterinnen seltener in der höchstmöglichen Besoldungsgruppe B 3 eingruppiert sind, als es ihrem Anteil an den Referatsleitungen insgesamt entspräche. In der niedrigsten Besoldungsgruppe A 15 sind Frauen hingegen überproportional vertreten. Die Einstufung männlicher Referatsleiter verhält sich entsprechend umgekehrt. Sie sind überdurchschnittlich in der höheren Besoldungsgruppe und unterdurchschnittlich in der niedrigeren Besoldungsgruppe vertreten.

Für die Einstufung von Referatsleitungen bestehen auch dienstrechtliche Gründe, wie zum Beispiel Dienstalster oder Laufbahngruppenfortschritt, allerdings ist die beobachtete Ein-

stufungsdifferenz auch unter Berücksichtigung dieser Hintergründe mit 14 Prozentpunkten in 2009 noch erstaunlich groß. Als Einstufungsdifferenz wird hier die Differenz des Referatsleiterinnenanteils zwischen A 15 und B 3 bezeichnet. Positiv ist anzumerken, dass die Frauenanteile unter den „B 3“-Referatsleitungen im Berichtszeitraum um sieben Prozentpunkte anstiegen und die Einstufungsdifferenz von 16 auf 14 Prozentpunkte leicht abnahm, nachdem sie von 2001 auf 2004 von 12 auf 16 Prozentpunkte gewachsen war.



Eine für diesen zweiten Erfahrungsbericht angestellte exemplarische Untersuchung der Altersstrukturen bei Beamtinnen und Beamten ab A 16 in den obersten Bundesbehörden zeigt zudem, dass die ungleiche Verteilung von Frauen und Männern in dieser Besoldungsstufe in den jüngeren Altersgruppen sinkt. So sind Beamtinnen und Beamte unter 40 Jahren im Jahr 2009 in den Bundesministerien in der Besoldungsgruppe A 16 gleichermaßen vertreten. Nach Berechnung des Statistischen Bundesamtes sind dies rund 0,6 Prozent der Beamtinnen und Beamten.

Ein Vergleich der dargestellten Merkmale Beschäftigungsverhältnis, Laufbahngruppe und Besoldungs-/Entgeltgruppe in Tabelle 5 vermittelt das Bild einer „typischen“ Frau und eines „typischen“ Mannes in den obersten Bundesbehörden. Es zeigen sich unterschiedliche Merkmalsausprägungen, die entgeltrelevant sind.

61 Die Differenz der Balkenwerte zu 100 Prozent sind jeweils die Männeranteile, die aus Gründen der Lesbarkeit hier nicht aufgeführt sind.

Tabelle 5: Vergleich der „durchschnittlichen“ Frau und des „durchschnittlichen“ Mannes in den obersten Bundesbehörden 2009

	Frau	Mann
Beschäftigungsverhältnis	Arbeitnehmerin (58 Prozent der Frauen)	Beamter (72 Prozent der Männer)
Laufbahn	Mittlerer Dienst (41 Prozent der Frauen)	Höherer Dienst (38 Prozent der Männer)
Häufigste Entgeltgruppe in der Laufbahngruppe	E 9	A 15

Quelle: Gleichstellungsstatistik 2009

In den vergangenen 15 Jahren sind, nicht zuletzt durch die Gleichstellungsgesetzgebung angestoßen, positive Veränderungen festzustellen. So stieg zum Beispiel der Anteil der Beamtinnen unter den weiblichen Beschäftigten der obersten Bundesbehörden. Der Frauenanteil am höheren Dienst hat sich im Bundesdienst zwischen 1994 und 2009 verdoppelt. Die besseren Möglichkeiten der Vereinbarkeit von Familie und Beruf führen zu einer selbstverständlicheren Teilhabe von Frauen am Erwerbsleben. Aber: Hinsichtlich der tatsächlichen Teilhabe von Frauen und Männern am Bundesdienst bestehen noch immer unübersehbare Unterschiede, die entgeltwirksam sind und für Frauen ein geringeres Einkommen zur Folge haben.

In den vergangenen Jahren wurden Elemente leistungsorientierter Entlohnung in das Dienstrecht der Beamten sowie den TVöD integriert. Übergreifende Erfahrungen oder statistische Erhebungen hierzu liegen noch nicht vor. Hier wird auf diskriminierungsfreie Entscheidungen zu achten sein. Ein Monitoring der Entgeltunterschiede sowie eine gezielte Befähigung der Führungskräfte zur diskriminierungsfreien Beurteilung ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind daher angeraten und werden in einzelnen Behörden auch bereits praktiziert.

Um für Personalverantwortliche in Unternehmen und Behörden die Möglichkeiten einer Analyse bestehender Entgeltungleichheit zu verbessern und auf mikroökonomischer Ebene Maßnahmen eines gleichstellungsfreundlichen Personalmanagements zu initiieren, startete das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2009 das Programm Logib-D (vgl. Beispiel 2).

Beispiel 2: Logib-D als Instrument zur Analyse von Entgeltstrukturen

Logib-D steht für „Lohnungleichheit im Betrieb – Deutschland“. Logib-D ist ein Instrument, mit dem Personalentscheider interessierter Unternehmen und Behörden schnell und anonym die Entgeltstruktur in ihren Organisationen analysieren können. Logib-D kann zum einen die Höhe des durchschnittlichen Unterschieds der Entgelte weiblicher und männlicher Beschäftigter für den Betrieb insgesamt und für einzelne Betriebsteile ermitteln. Darüber hinaus können verschiedene typische Einflussfaktoren und Ursachen dieses Unterschieds einbezogen und analysiert werden. Das Programm Logib-D stellt anhand der eingegebenen Personaldaten in wenigen Minuten einen Bericht speziell zur Lage in der jeweiligen Organisation zur Verfügung. Für die Organisationen ist es damit möglich, genau festzustellen, wie sich beispielsweise die Berufung von Frauen in Führungspositionen oder andere Personalentwicklungsmaßnahmen auf die Verdienstunterschiede in ihrer Einrichtung auswirken.

Auch Behörden können von einer Nutzung von Logib-D profitieren. Logib-D zeigt den Personalabteilungsleitern einer Behörde die konkreten Schwachstellen ihrer Personalentwicklung auf. Mit Logib-D erhält die Behördenleitung neuartige strukturierte Informationen über die geschlechtsspezifische Entgeltstruktur und kann Ansatzpunkte zur Beseitigung einer festgestellten Entgelt Differenz identifizieren.

Logib-D wird vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend bereitgestellt. Das Programm steht Unternehmen, Behörden und sonstigen Organisationen als Angebot zur freiwilligen und anonymen Nutzung zur Verfügung (siehe www.logib-d.de). Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend fördert darüber hinaus für bis zu 200 interessierte Unternehmen eine vertrauliche Vergütungsberatung, die umfangreichere Analysen der Gehalts- und Lohnstruktur und konkrete Anstöße für personalentwicklungspolitische Veränderungen bietet.

2.1.2.3 Personalgewinnung und -entwicklung

Sind Frauen in einzelnen Bereichen unterrepräsentiert, hat die Dienststelle sie bei der Vergabe von Ausbildungsplätzen, Einstellung, Anstellung, beruflichem Aufstieg bei Vorliegen von gleicher Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung (Qualifikation) bevorzugt zu berücksichtigen, sofern nicht in der Person eines Mitbewerbers liegende Gründe überwiegen. Dies gilt für ... Beförderungen, Höhergruppierungen, Höherreihungen ... (vgl. § 8 Satz 1, 2 BGlG).

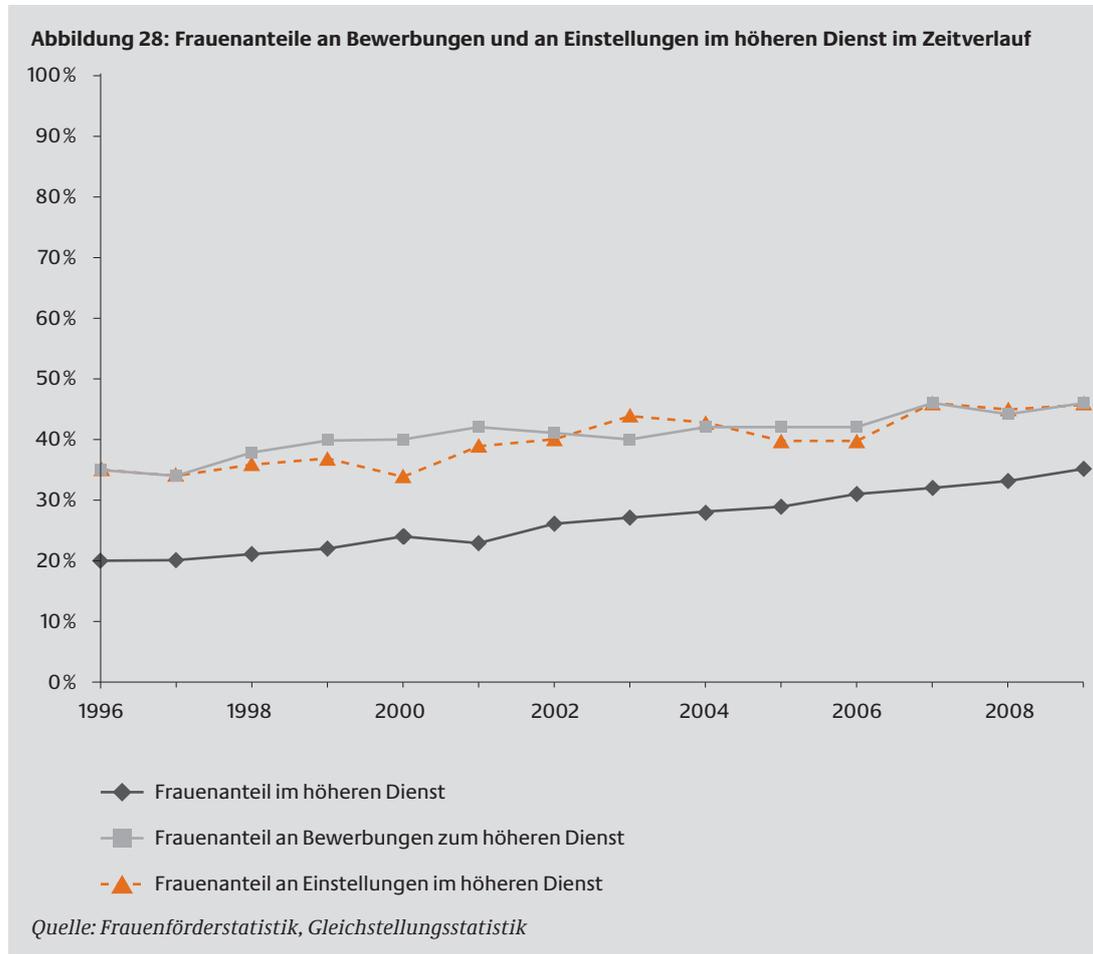
Ziel der Gleichstellungspolitik, die gleichberechtigte Teilhabe der Frauen am Erwerbsleben, vor allem auch an Leitungsfunktionen, zu ermöglichen und etwaige bestehende Benachteiligungen abzubauen, setzt die Durchführung gezielter Maßnahmen der Personalentwicklung voraus. Personalentwicklung heißt wiederum, die vorhandenen Potenziale und die Leistungsbereitschaft der Beschäftigten bestmöglich auszuschöpfen und auszubauen. In diesem Sinne liegen die Verbindungen zwischen Gleichstellung und Personalentwicklung auf der Hand. Nur über eine konsequente gleichstellungsorientierte Personalentwicklung lassen sich die Potenziale der Frauen und damit eines Großteils der Beschäftigten nutzen und die Aufgaben der jeweiligen Behörden langfristig effektiv erfüllen.

Im Rahmen der Gleichstellungsstatistik werden nachfolgende für die Personalgewinnung und -entwicklung relevante Merkmale erhoben: Frauenanteile an Bewerbungen und Einstellungen, Beförderungen und Höhergruppierungen, Beurteilungen und Spitzennoten, Fortbildungen und Laufbahngruppenaufstiegen.

Die Zahl der Bewerberinnen für den Einstieg in den gesamten Bundesdienst ist seit Beginn der umfänglichen statistischen Erfassung im Jahr 1996 nicht nur deutlich gestiegen, sondern hat sich auch in der Struktur verändert.⁶² In diesen Entwicklungen spiegeln sich zwei

⁶² Der mittelbare Bundesdienst wurde erst im Zuge der Frauenförderstatistik 1996 statistisch erfasst. Daher sind Aussagen für den gesamten Bundesdienst erst ab 1996 möglich.

langfristige gesellschaftliche Trends wider, zum einen die steigenden Erwerbsquoten von Frauen⁶³, zum zweiten die ebenso steigenden Anteile von Frauen mit Universitätsabschlüssen (vgl. Abbildung 28 und 29)⁶⁴. Diese Trends drücken sich besonders in den Bewerbungen zu den Laufbahngruppen des höheren und gehobenen Dienstes aus, während Frauen im mittleren Dienst seit jeher mehr als die Hälfte der Bewerbungen stellten.



Im höheren Dienst erhöhte sich der Frauenanteil unter den Bewerbungen zwischen 1996 und 2009 um elf Prozentpunkte. Dem Bundesdienst gelingt es jedoch noch nicht, das auf dem Arbeitsmarkt vorhandene Potenzial weiblicher Fachkräfte voll auszuschöpfen.⁶⁵ Im

63 Die Frauenerwerbsquote bezeichnet den Anteil der Erwerbstätigen unter den 16- bis 65-jährigen Frauen. Sie stieg bundesweit von 55,2 Prozent in 1997 auf 65,4 Prozent in 2008. Frauen stellen heute rund 45 Prozent aller Beschäftigten in Deutschland. Vgl. Bundesagentur für Arbeit: *Frauen und Männer am Arbeitsmarkt*. Nürnberg 2009, Seite 17f., sowie Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: *Gender Daten Report* am 14.07.2010.

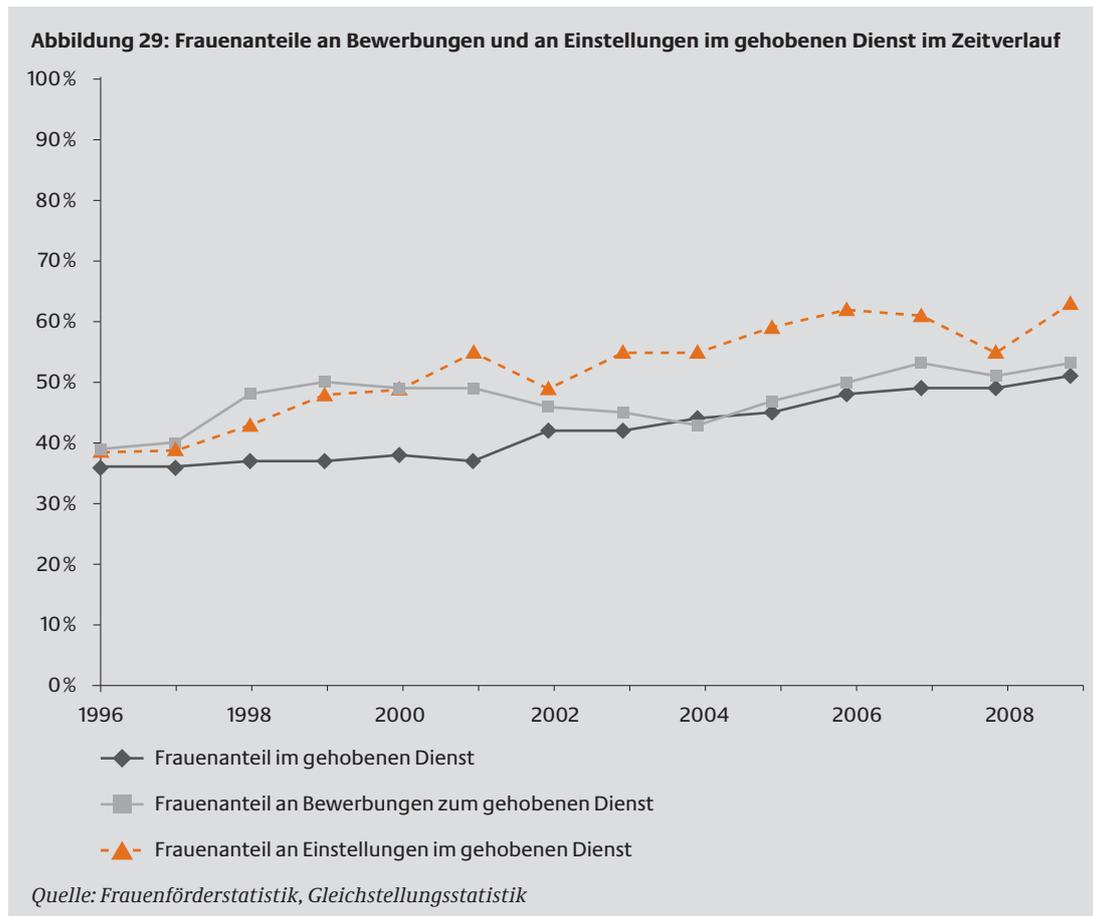
<http://www.bmfsfj.de/Publikationen/genderreport/2-Erwerbstaetigkeit-arbeitsmarktintegration-von-frauen-und-maenner/2-3-entwicklung-der-erwerbsbeteiligung-von-frauen-und-maennern-in-deutschland.html> am 31.07.2010.

64 Im Zeitraum 1992 bis 2007 hat sich der Frauenanteil an Studienabschlüssen bundesweit von 41 Prozent auf 51 Prozent erhöht. Vgl. Gemeinsame Wissenschaftskonferenz von Bund und Ländern: *Chancengleichheit in Wissenschaft und Forschung. 13. Fortschreibung*. Bonn 2009, Seite 15.

65 In den Rechtswissenschaften bewegt sich der Frauenanteil unter den weiblichen Absolventen 2005 bis 2008 im Durchschnitt bei 51 Prozent. Unter den Absolventen der Betriebs- und Volkswirtschaftslehre waren im Jahr 2008 48 Prozent Frauen (Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 11, R 4.3.1, 1980–2008). Der Frauenanteil unter den Bewerbungen zum höheren Dienst in den obersten Bundesbehörden lag zwischen 2005 und 2008 bei 46 Prozent. Quelle: Gleichstellungsstatistik.

höheren Dienst besteht eine auffällige Parallelität der Frauenanteile an Bewerbungen und Einstellungen im Zeitverlauf. Dies bedeutet, dass Frauen relativ exakt zu ihren Bewerbungsverhältnissen eingestellt wurden. Im gehobenen Dienst sind die Frauenanteile an Einstellungen höher als die Frauenanteile an Bewerbungen.

Frauen werden im höheren und gehobenen Dienst mindestens repräsentativ zu den Bewerbungen eingestellt.



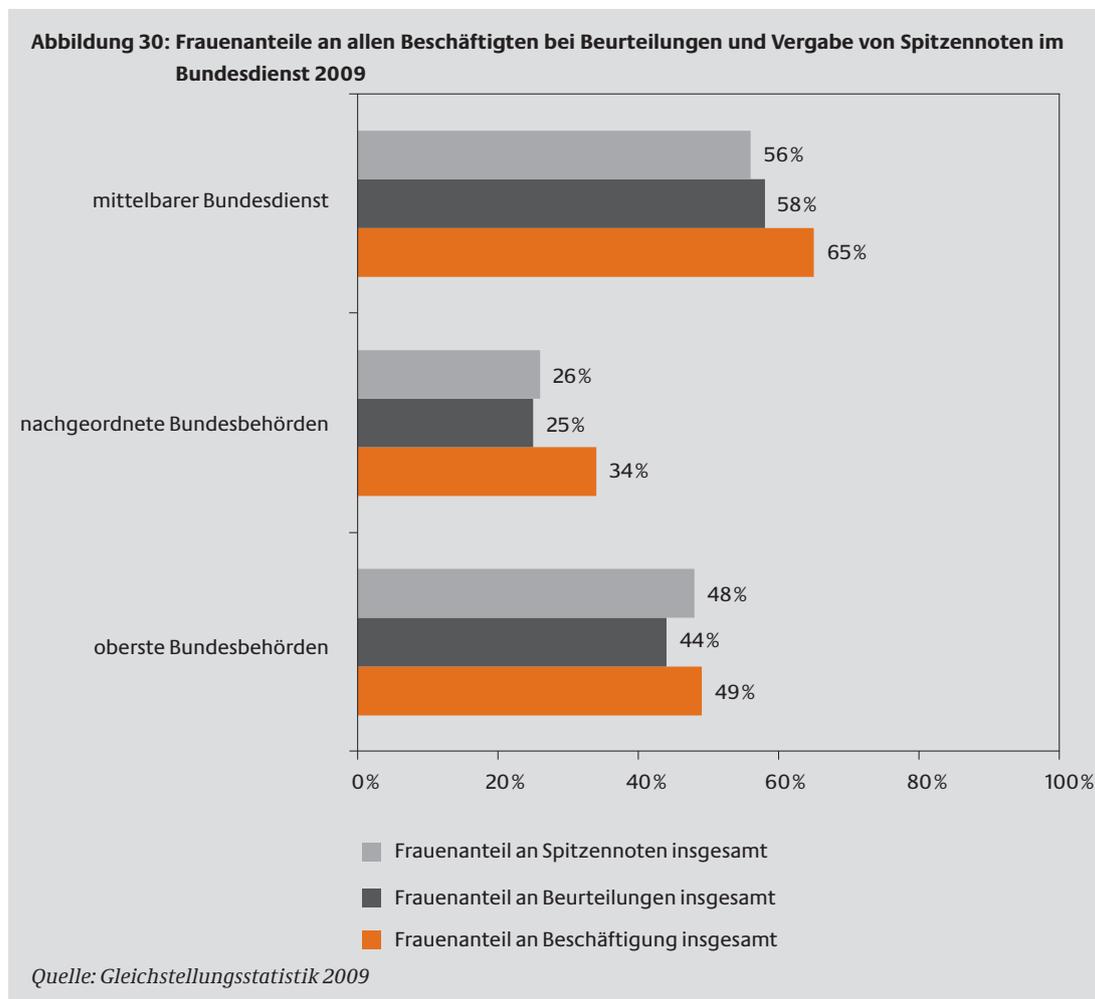
Fortbildungen und Maßnahmen der beruflichen Qualifikation sind wesentliche Instrumente der Personalentwicklung und der Vorbereitung von Nachwuchskräften auf spätere höherwertige Tätigkeiten. In diesem Sinne ist die repräsentative Berücksichtigung von Frauen an Fortbildungen notwendig, um gleiche Entwicklungsmöglichkeiten zu erlangen. Aussagen über die Teilnahme sind auf Basis der statistischen Daten, die lediglich die Zahl und nicht die Dauer und Inhalte der Fortbildungsmaßnahmen ausweisen, schwer zu treffen. Bezogen auf die Anteile der Frauen an Laufbahngruppen und Beschäftigungsverhältnissen werden sie an Fortbildungsveranstaltungen angemessen beteiligt. Die Frauenanteile an den Teilnehmenden von Fortbildungsveranstaltungen haben entsprechend den Frauenanteilen an den Laufbahngruppen im Berichtszeitraum zugenommen.

Beurteilungen und Spitzennoten haben große Auswirkungen auf die Möglichkeiten der Beförderung und letztlich auf die Übertragung von Leitungsfunktionen.⁶⁶ Beamtinnen und Beamte

⁶⁶ Spitzennoten sind die beiden höchsten vergebenen Noten. Sie sind in der Häufigkeit der Vergabe quotiert.

sollen regelmäßig im Abstand von drei Jahren beurteilt werden (Regelbeurteilung) oder wenn die dienstlichen oder persönlichen Verhältnisse es erfordern (Anlassbeurteilung).⁶⁷

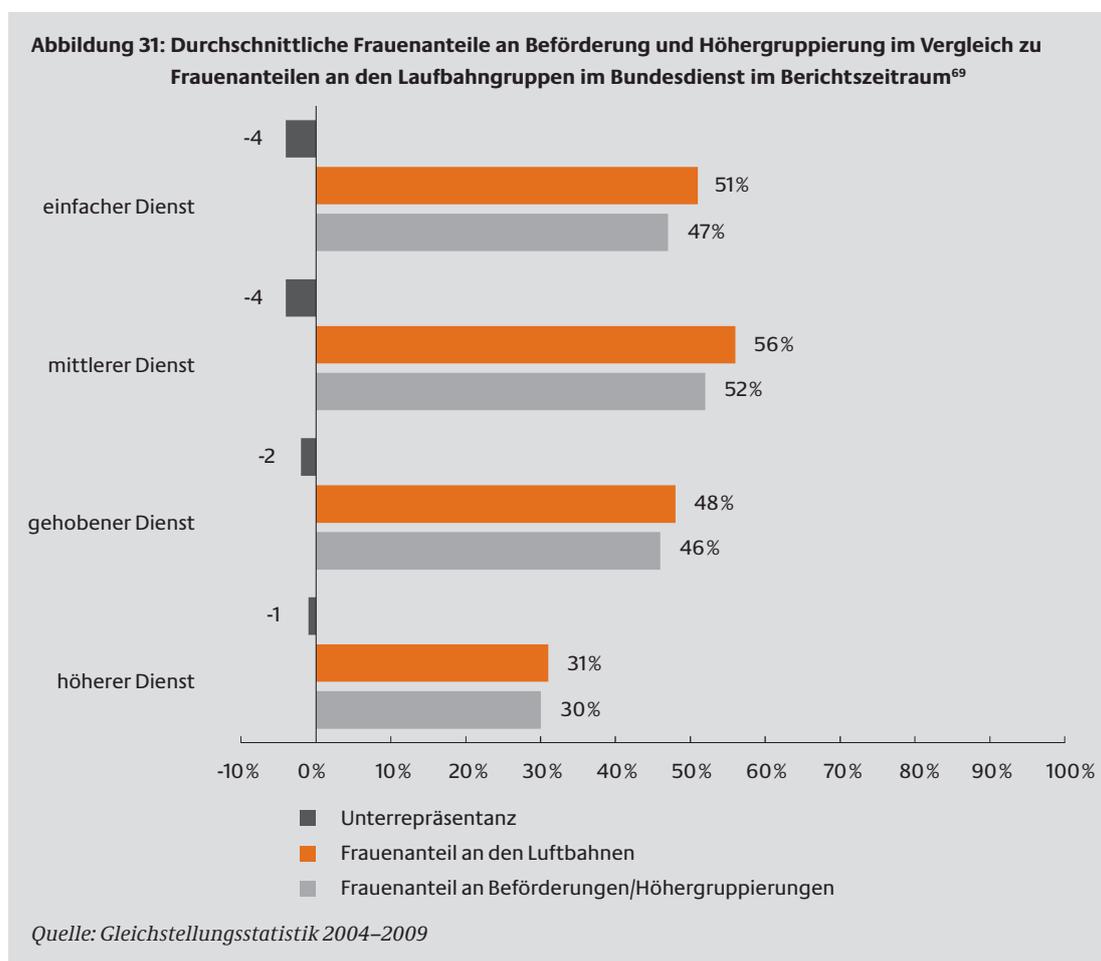
Die Regelungen über Häufigkeit, Struktur und Inhalt der Beurteilungen für Tarifbeschäftigte wurden in den letzten Jahren weithin angeglichen. Die statistische Auswertung im Berichtszeitraum ergibt, dass Frauen für Spitzennoten höchstens vergleichbar ihrer Anteile an der Gesamtbeschäftigung oder den jeweiligen Laufbahngruppen berücksichtigt werden.⁶⁸ Abbildung 30 stellt die Frauenanteile an Beurteilungen und Spitzennoten im Vergleich zum Frauenanteil an der Gesamtbeschäftigung im Jahr 2009 dar. In den obersten Bundesbehörden sind die Frauenanteile an diesen drei Merkmalen vergleichbar und liegen zwischen 44 Prozent und 49 Prozent. In den nachgeordneten Bundesbehörden und den Behörden des mittelbaren Bundesdienstes sind die Frauenanteile unter Beurteilungen und Spitzennoten sichtbar geringer als die Frauenanteile an der jeweiligen Gesamtbeschäftigung.



⁶⁷ Vgl. § 48 Bundeslaufbahnverordnung.

⁶⁸ Datenschutzrechtliche Beschränkungen stehen tiefergehenden Auswertungen an dieser Stelle entgegen. So lässt sich nicht berechnen, ob Tarifbeschäftigte seltener beurteilt werden. Erhoben werden ohne Differenzierung Regel- und Anlassbeurteilung.

Mit der Beförderung bei Beamtinnen und Beamten und Höhergruppierung bei Tarifbeschäftigten ist in der Regel die Übertragung eines höherwertigen Amtes bzw. einer höherwertigen Tätigkeit und einer höheren Besoldungs- bzw. Entgeltgruppe verbunden. Die Anteile der Frauen an Beförderungen und Höhergruppierungen lagen im Berichtszeitraum jeweils leicht unter ihren Anteilen an den Laufbahngruppen (vgl. Abbildung 31). Die in § 8 BGlG enthaltene einzelfallbezogene Quote, welche bei gleicher Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung (Qualifikation) die bevorzugte Beförderung von Frauen zum Abbau von Unterrepräsentanz vorsieht, konnte offenbar kaum Wirkung entfalten. Eine Erklärung hierfür kann darin liegen, dass in Anbetracht der vielfältigen Möglichkeiten, Qualifikationen zu bewerten, kaum je zwei Personen die exakt gleiche Qualifikation aufweisen und diese Regelung des BGlG daher nur äußerst selten zur Anwendung kommt. Dies wurde in den Interviews wiederholt bestätigt.



Mit dem Laufbahngruppenaufstieg erwerben Beschäftigte die Befähigung, Ämter der nächsthöheren Laufbahngruppe zu erlangen und ihre beruflichen Chancen erheblich zu verbessern. Laufbahngruppenaufstiege kommen im Bundesdienst nur selten vor. Die vertikale Mobilität zwischen den Laufbahngruppen ist gering. Laufbahngruppenaufstiege setzen mehrjährige Berufserfahrung, ein erfolgreiches Durchlaufen eines Auswahlverfahrens

⁶⁹ Unterrepräsentanz wird hier verstanden als negative Differenz der Frauenanteile an Beförderungen/Höhergruppierungen im Vergleich zur Grundgesamtheit der jeweiligen Laufbahn.

rens der Dienststelle sowie eine umfangreiche fachspezifische Qualifizierung voraus. Dies betrifft besonders Beschäftigte der Laufbahngruppen des mittleren und gehobenen Dienstes, da hier der Großteil der Beschäftigten im Bundesdienst verortet ist. Der in diesen Laufbahngruppen gegebene, rund 50-prozentige Frauenanteil schlägt sich jedoch nicht in entsprechenden Anteilen bei den Laufbahngruppenaufstiegen nieder. So absolvierten in den obersten Bundesbehörden im Zeitraum 2004 bis 2009 363 Personen einen Laufbahngruppenaufstieg, darunter 134 Frauen.

Tabelle 6: Durchschnittliche Anteile von weiblichen und männlichen Laufbahngruppenaufstiegen an weiblichen und männlichen Beschäftigten in den obersten und nachgeordneten Bundesbehörden im Berichtszeitraum⁷⁰

oberste und nachgeordnete Bundesbehörden insgesamt	Anteil aller Beschäftigten, die einen Laufbahngruppenaufstieg vornehmen	
	Frauen	Männer
Durchschnitt 2004 bis 2009	0,2 Prozent	0,5 Prozent

Quelle: Gleichstellungsstatistik 2004, 2009

2.1.2.4 Behinderte und von Behinderung bedrohte Frauen als Zielgruppe des BGleIG

Dieses Gesetz dient der Gleichstellung von Frauen und Männern sowie der Beseitigung bestehender und der Verhinderung künftiger Diskriminierungen wegen des Geschlechts in dem in § 3 genannten Geltungsbereich dieses Gesetzes. Nach Maßgabe dieses Gesetzes werden Frauen gefördert, um bestehende Benachteiligungen abzubauen. Ziel des Gesetzes ist es auch, die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit für Frauen und Männer zu verbessern. Dabei wird den besonderen Belangen behinderter und von Behinderung bedrohter Frauen Rechnung getragen (§ 1 Absatz 1 BGleIG).

Die Bundesregierung plant, 2011 einen nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen zu verabschieden.⁷¹ Dieser soll Maßnahmen zur gleichberechtigten Teilhabe und Teilnahme behinderter Menschen beinhalten. Die Berücksichtigung der Belange behinderter und von Behinderung bedrohter Frauen ist neben der Gleichstellung der Geschlechter, dem Abbau von Benachteiligung und der Vereinbarkeit von Familie und Beruf Gesetzesziel des BGleIG. Mit dieser Zielbestimmung knüpft das BGleIG an das Sozialgesetzbuch, Neuntes Buch (SGB IX) vom 19. Juni 2001, zuletzt geändert durch Artikel fünf des Gesetzes zur Einführung Unterstützter Beschäftigung vom 22. Dezember 2008, an, das die Selbstbestimmung und die gleichberechtigte Teilhabe von behinderten oder von Behinderung bedrohter Menschen fördert. Den besonderen Bedürfnissen von behinderten und von Behinderung bedrohter Frauen wird dabei Rechnung getragen (vgl. § 1 SGB IX).

Im Unterschied zu den ersten beiden Gesetzeszielen kann durch Auswertung der Gleichstellungsstatistik keinerlei Aufschluss darüber gegeben werden, inwiefern den Belangen behinderter Frauen tatsächlich Rechnung getragen wird, da Daten hierzu in der Gleichstellungsstatistik nicht erhoben werden. Eine Erhebung über alle behinderten Frauen und

⁷⁰ Für den mittelbaren Bundesdienst werden diese Daten nicht erhoben.

⁷¹ Die Generalversammlung der Vereinten Nationen nahm am 13.12.2006 das „Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen“ an. Es wurde von Deutschland am 24.02.2009 ratifiziert und ist seit 26.03.2009 für Deutschland verbindlich.

insbesondere von Behinderung bedrohter Frauen in den Dienststellen ist nicht möglich, da keine Verpflichtung zur amtsärztlichen Untersuchung und zur Meldung einer Behinderung oder vorliegenden Schwerbehinderung bei der Dienststelle existiert. Es ist also den Beschäftigten selbst überlassen, ob sie den Grad ihrer Behinderung durch eine offizielle Stelle feststellen lassen oder nicht. Insofern kann nicht darüber berichtet werden, wie sich die generelle Umsetzung dieses speziellen Gesetzesziels entwickelt. Allerdings sollen in der vorzulegenden Evaluation des BGleIG immerhin die thematischen Überschneidungen und die Verknüpfungen der Themen Chancengleichheit zwischen den Geschlechtern und Gleichstellung behinderter und von Behinderung bedrohter Frauen dargelegt werden.

Sowohl das Geschlecht als auch eine Behinderung stellen Diskriminierungsmerkmale dar. Es besteht bei behinderten Frauen entsprechend die Gefahr der Mehrfachdiskriminierung ebenso wie die der mangelnden Berücksichtigung als Zielgruppe von Gleichstellungsmaßnahmen. Behinderte Frauen treffen auf zusätzliche und vollkommen andere Hindernisse als nicht behinderte Frauen. Behinderten Frauen stellen sich zum Beispiel bei der Inanspruchnahme von Fortbildungen spezielle (zeitliche) Herausforderungen, nicht nur, aber auch, wenn sie Kinder zu versorgen haben. Hier bedarf es besonderer Vorkehrungen wie etwa der Bereitstellung barrierefreier Veranstaltungsräume oder einer Gebärdensprachübersetzung. In verschiedenen obersten Bundesbehörden werden dazu bereits bei Bedarf entsprechende Angebote gemacht.

Das BGleIG appelliert an die verantwortlichen Akteurinnen und Akteure, auf die besonderen Belange behinderter und von Behinderung bedrohter Frauen Rücksicht zu nehmen und eine Mehrfachdiskriminierung zu verhindern. In diesem Sinne setzen sich auch die jeweiligen Vertretungen der Beschäftigten, insbesondere die Gleichstellungsbeauftragten sowie die Vertrauenspersonen für schwerbehinderte Menschen, die auch für diesen gleichgestellte Beschäftigte zuständig sind (§ 68 Absatz 3 SGB IX), ein. So berichten die Gleichstellungsbeauftragten in der durchgeführten Befragung, dass die Zusammenarbeit mit der Schwerbehindertenvertretung als besonders positiv eingeschätzt wird, da Schwerbehindertenvertretung und Gleichstellungsbeauftragte häufig für die gleichen Ziele eintreten. Eine Konkurrenzsituation der Diskriminierungsmerkmale scheint in der Praxis kaum einzutreten. Das Merkmal „Geschlecht“ muss also nicht mit dem Merkmal „Behinderung“ rivalisieren. Eine weitere Schnittstelle der Themen kommt im betrieblichen Eingliederungsmanagement zum Tragen. Hier werden Schwerbehindertenvertretung und Gleichstellungsbeauftragte oftmals beide involviert, um eine optimale Betreuung, Vertretung und Beratung behinderter Menschen, (chronisch) Kranker und von Behinderung bedrohter Beschäftigter zu gewährleisten.

Dabei ist der Weg der Einflussnahme der Gleichstellungsbeauftragten unterschiedlich zu dem der Schwerbehindertenvertretung. Während die Gleichstellungsbeauftragte in erster Linie mit der Behördenleitung und der Personalverwaltung befasst ist, steht die Schwerbehindertenvertretung darüber hinaus auch in engem Kontakt mit dem Personalrat, in dem die Schwerbehindertenvertretung ein Vortragsrecht hat.

Die Belange behinderter und von Behinderung bedrohter Frauen sind jedoch nicht nur von den Interessenvertretungen, sondern von allen Akteurinnen und Akteuren, die für die Überwachung und Einhaltung des BGleIG zuständig sind, zu berücksichtigen. Inwieweit

dies bislang erfolgt ist, lässt sich, wie eingangs dargelegt, nicht durch eine statistische Auswertung überprüfen. Jedoch verorten die Gleichstellungsbeauftragten in Bezug auf die Zielumsetzung keinen verstärkten Handlungsbedarf.

Die Berücksichtigung der Belange behinderter und von Behinderung bedrohter Frauen ist als Gesetzesziel verankert, jedoch in den weiteren Vorschriften des Gesetzes ebenso wenig konkretisiert oder mit Vorgaben zur Umsetzung versehen, wie in der Gleichstellungstikverordnung eine Erhebung geeigneter Controllingdaten geregelt wird. Dadurch hängt die Berücksichtigung der Belange behinderter und von Behinderung bedrohter Frauen insbesondere vom politischen Willen, der Sensibilität der verantwortlichen Akteurinnen und Akteure sowie dem eigenverantwortlichen Engagement der Betroffenen ab, ihren Bedarf geltend zu machen. Das Beispiel des Paul-Ehrlich-Instituts (vgl. Beispiel 3) zeigt an dieser Stelle vorbildhaft auf, wie eine Verbindung der Gesetzesziele in einer modernen und an Leistung orientierten Organisation gestaltet ist.⁷²

Beispiel 3: Gleichstellungsorientierte Integrationsarbeit im Paul-Ehrlich-Institut

Im **Paul-Ehrlich-Institut (PEI)** spielt die Umsetzung des Gender-Mainstreaming-Ansatzes bei der Durchführung von Integrationsprojekten eine zentrale Rolle.

Häufig ist es für schwerbehinderte Menschen schwieriger, auf einem qualifizierten Arbeitsplatz beschäftigt zu werden. Dies gilt insbesondere für den naturwissenschaftlichen Bereich. Dieses Problem hat das Paul-Ehrlich-Institut erkannt und führt deshalb seit 1996 Integrationsprojekte wie die Tandem-Projekte, das Equal-Projekt „Vieles ist möglich – Tandem-Partner in der Wissenschaft“ und aktuell „ProBAs“, ein Projekt zur Weiterqualifikation schwerbehinderter Bachelor-Absolventinnen und -Absolventen durch.

Der Schwerpunkt dieser Projekte besteht darin, den Zugang zu qualifizierter Arbeit und Ausbildung im naturwissenschaftlichen und administrativen Bereich für Menschen mit Behinderungen zu erleichtern. Außerdem zeigen die Projekte, dass auch behinderte qualifizierte Akademiker auf dem ersten Arbeitsmarkt einen wichtigen und insbesondere gleichwertigen Beitrag leisten, wenn sie entsprechend unterstützt werden.

In der Planung, Konzeption und Durchführung der Projekte wurden dabei die besonderen Belange von Frauen mit Behinderung berücksichtigt. Die Projektmitglieder wurden in Schulungen hinsichtlich Genderrelevanz und -kompetenz vorbereitet. Potenziell genderrelevante Aspekte der Projektkonzeption konnten somit identifiziert werden. Nicht zuletzt wurden die beteiligten Institutionen für die Anliegen und Ideen der Genderansätze sensibilisiert und ein möglicher Transfer auf die eigene Organisationskultur angestoßen.

Heute ist aus den bereits abgeschlossenen Integrationsprojekten ein Netzwerk entstanden, das auch anderen Arbeitgebern zur Verfügung steht. Es berät und zeigt Wege auf, wie Integration gelingen kann. Dieses Netzwerk ist zuletzt 2010 mit dem United Nations Public Service Award (UNPSA) für das Projekt „Tandem in Science – Network for Integration Projects“ in der Kategorie „Improving transparency, accountability and responsiveness in the Public Service“ für die Region Europa und Nordamerika ausgezeichnet worden.

Im Paul-Ehrlich-Institut dienen Integrationsprojekte explizit der Leistungsorientierung, um auf hervorragende Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler mit Behinderung nicht verzichten zu müssen und deren Potenzial auszuschöpfen. Nähere Informationen sind unter www.pei.de unter dem Stichwort Integrationsprojekte abrufbar.

2.1.2.5 Gleichstellung bei institutionellen Leistungsempfängern

Bei der Gewährung von freiwilligen staatlichen Leistungen durch Dienststellen des Bundes an institutionelle Leistungsempfänger soll durch vertragliche Vereinbarungen sichergestellt werden, dass die Leistungsempfänger die Grundsätze des BGleIG anwenden. Dies gilt auch für Einrichtungen, die mit Bundesmitteln im Wege der Zuweisung institutionell gefördert werden (§ 3 Absatz 3 BGleIG).

Das BGleIG richtet sich zwar in erster Linie an die Bundesverwaltung, unabhängig von ihrer Rechtsform, und an die Bundesgerichte. Jedoch soll auch bei institutionellen Leistungsempfängern sowie den im Wege der Zuweisung durch den Bund institutionell geförderten Einrichtungen sichergestellt werden, dass die Grundsätze des BGleIG Anwendung finden. Institutionelle Leistungsempfänger werden jedoch durch die Gleichstellungsstatistik nicht erfasst, sodass bis auf die außerhochschulischen Forschungseinrichtungen keine Daten vorliegen und nur begrenzt Aussagen getroffen werden können.

Institutionelle Leistungsempfänger sind Stellen außerhalb der Bundesverwaltung, die Zuwendungen zur Deckung der gesamten Ausgaben oder eines nicht abgegrenzten Teils ihrer Aufgaben erhalten (vgl. § 26 Absatz 3 Satz 1 Nummer 2 Bundeshaushaltsordnung – BHO). Sie werden also vom Bund als Institution, unabhängig von einzelnen Projekten, finanziell unterstützt. Die Bundesbehörden entscheiden eigenständig bzw. zum Teil gemeinsam mit den Ländern über eine Förderung und dieser zugrunde liegenden Bedingungen. Es ist daher auch von den zuwendenden Stellen der Bundesverwaltung abhängig, inwiefern die Leistungsempfänger die Ziele Gleichstellung und Vereinbarkeit von Familie und Beruf verfolgen.⁷³

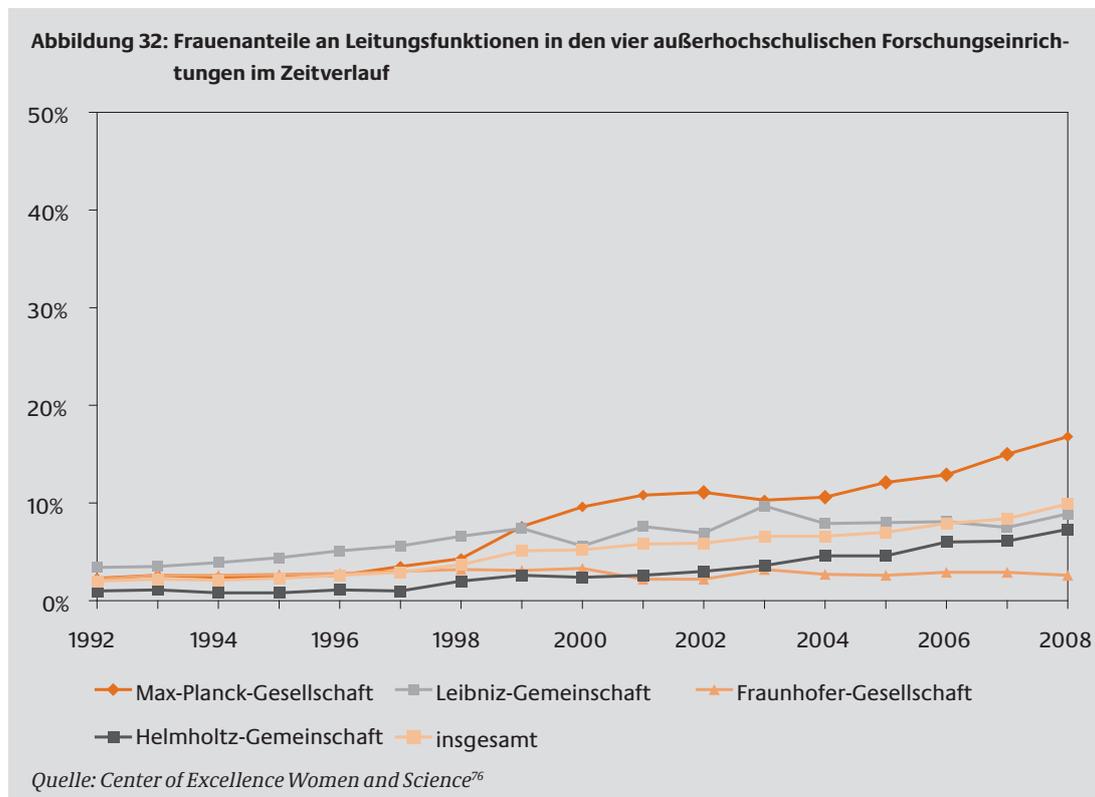
Die Bedeutung der Ausweitung des Geltungsbereichs des BGleIG auf die institutionellen Leistungsempfänger wird an verschiedenen Aspekten deutlich: Zum einen geht es auch hier um den Grundsatz gleicher Teilhabe von Frauen und Männern an gesellschaftlichen Ressourcen. Zum anderen werden von den Leistungsempfängern, zum Beispiel in den Forschungseinrichtungen, langfristige Grundsatzentscheidungen mit großer gesellschaftspolitischer Relevanz vorbereitet oder getroffen, bei denen eine gleichberechtigte Beteiligung und Mitsprache von Frauen unbestritten wichtig sind. Auch rein quantitativ sind die Dimensionen beachtlich: Die vier größten institutionellen Leistungsempfänger des Forschungsbereichs, die durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung institutionell gefördert werden, sind die Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften e. V., die Helmholtz-Gemeinschaft Deutscher Forschungszentren e. V., die Wissensgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz e. V. und die Fraunhofer-Gesellschaft zur Förderung der angewandten Forschung e. V. Zusammen haben sie rund 80.000 Beschäftigte und einen Jahresetat von über sechs Milliarden Euro, der überwiegend öffentlich finanziert wird.

⁷³ Eine ressortübergreifende Erfassung existiert nicht. Daher ist die genaue Zahl nicht bekannt und ebenso im Zeitverlauf schwankend. Für die vier großen außerhochschulischen Forschungsorganisationen und die DFG wird mit der AV-Glei unter § 1 Absatz 2 festgelegt, dass es alle vier Jahre eine Berichtspflicht gibt. Darüber hinaus gibt es die Statistik der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz des Bundes und der Länder (GWK). So berichten etwa alle Helmholtz-Einrichtungen im Rahmen der Fortschrittsberichte und für die Sitzungen der Aufsichtsgremien sowie einzelne Leibniz-Einrichtungen mindestens einmal jährlich über Gleichstellungsmaßnahmen und deren Fortschritte sowie auch über Maßnahmen im Bereich Vereinbarkeit von Beruf und Familie gegenüber dem BMBF. Die Helmholtz-Fortschrittsberichte sind darin mustergültig. Keine Berichte dergestalt liegen von den Max-Planck- und Fraunhofer-Einrichtungen vor.

Aufgrund der hohen Bedeutung der Forschungsförderung und der vorliegenden statistischen Daten werden diese vier außerhochschulischen Forschungsorganisationen in diesem Sonderabschnitt dargestellt.⁷⁴

Diese einzelnen Forschungseinrichtungen sind grundsätzlich mit der Tatsache eines immer noch begrenzten Absolventinnenpools in den naturwissenschaftlich-technischen Studiengängen konfrontiert, der in 2007 bei lediglich rund 31 Prozent lag. Im Jahr 2008 waren rund 30 Prozent der wissenschaftlichen Beschäftigten dieser Forschungseinrichtungen weiblich. Die schon geringe Partizipation von Frauen sinkt noch weiter auf Stellen der höheren Hierarchieebenen. Im Jahr 2008 wurden lediglich rund zehn Prozent der Führungspositionen der außerhochschulischen Forschungseinrichtungen durch Frauen wahrgenommen. Positiv ist jedoch im Berichtszeitraum zwischen 2004 und 2009 eine Steigerung von 3,3 Prozentpunkten in diesem Bereich. In den Jahren 2007 und 2008 wurden rund 25 Prozent der neu zu besetzenden Leitungsfunktionen an Frauen vergeben.⁷⁵ Die Forschungseinrichtungen sind daher in den höheren Funktionen weiter von Männern bzw. männlichen Rollenbildern geprägt. Über die Hälfte der Gleichstellungsbeauftragten in diesen Forschungseinrichtungen gaben an, bei der Übertragung von Leitungsfunktionen nicht beteiligt zu werden.

Zwischen den vier großen Forschungsorganisationen bestehen große Unterschiede in der Entwicklung der Anteile von Frauen in Leitungsfunktionen (vgl. Abbildung 32).



74 Die Statistiken entstammen den Untersuchungen der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz des Bundes und der Länder über die vier großen außerhochschulischen Forschungseinrichtungen.

75 Gemeinsame Wissenschaftskonferenz des Bundes und der Länder: *Chancengleichheit in Wissenschaft und Forschung. Zwölfte Fortschreibung des Datenmaterials*. Bonn 2008. Statistischer Anhang Tabelle 9.1.5; Gemeinsame Wissenschaftskonferenz des Bundes und der Länder: *Chancengleichheit in Wissenschaft und Forschung. Dreizehnte Fortschreibung des Datenmaterials*. Bonn 2009. Statistischer Anhang Seite 72.

76 <http://www.gesis.org/cews/informationsangebote/statistiken/blaettern/> am 30.06.2010.

Mit Ausnahme der Fraunhofer-Gesellschaft, die sich im Vergleich zu 1992 nur geringfügig verbessert hat, konnten in den vergangenen Jahren sichtbare Verbesserungen erreicht werden. Ähnlich den höheren Funktionen im Bundesdienst bestehen offensichtlich auch in Wissenschaft und Forschung „gläserne Decken“⁷⁷ für Frauen.

Bund und Länder haben sich bereits im Jahr 2003 in einer Ausführungsvereinbarung zur Rahmenvereinbarung Forschungsförderung (AV-Glei) verpflichtet, die Gleichstellung in den gemeinsam finanzierten Forschungseinrichtungen zu fördern.⁷⁸ Darin ist festgelegt, dass in den Forschungseinrichtungen die Ziele des BGleiG hinsichtlich Chancengleichheit und Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit umzusetzen sind. Zentrale Konsequenzen waren die Wahl von Gleichstellungsbeauftragten in den einzelnen Instituten sowie die Entwicklung von Zielvorgaben zur Gleichstellung durch die Institute. Zwei Drittel dieser Gleichstellungsbeauftragten gaben im Rahmen der Befragung an, dass in ihren jeweiligen Dienststellen kein Gleichstellungsplan existiert. Mit der AV-Glei rückte das Thema Gleichstellung unübersehbar in den Fokus der Forschungseinrichtungen.

Der zuwendenden Behörde stehen verschiedene Wege offen, auf die institutionellen Leistungsempfänger Einfluss zu nehmen. Für die Zuwendungsempfänger besteht die Verpflichtung zur Umsetzung der AV-Glei. Zielvereinbarungen zur Gleichstellung können auch mit den jeweiligen Leiterinnen und Leitern der Einrichtungen getroffen werden. Darüber hinaus nimmt das Bundesministerium für Bildung und Forschung in den Organen der Forschungseinrichtungen Sitze ein und begleitet durch die Fachebene die Gleichstellungsbeauftragten der Forschungseinrichtungen und deren Vernetzung. In dem 2005 von Bund und den Ländern beschlossenen Pakt für Forschung und Innovation, der durch ein jährliches Monitoring begleitet wird, verpflichten sich die Forschungsorganisationen darüber hinaus, die Maßnahmen zur Förderung von Frauen in Wissenschaft und Forschung zu verstärken.

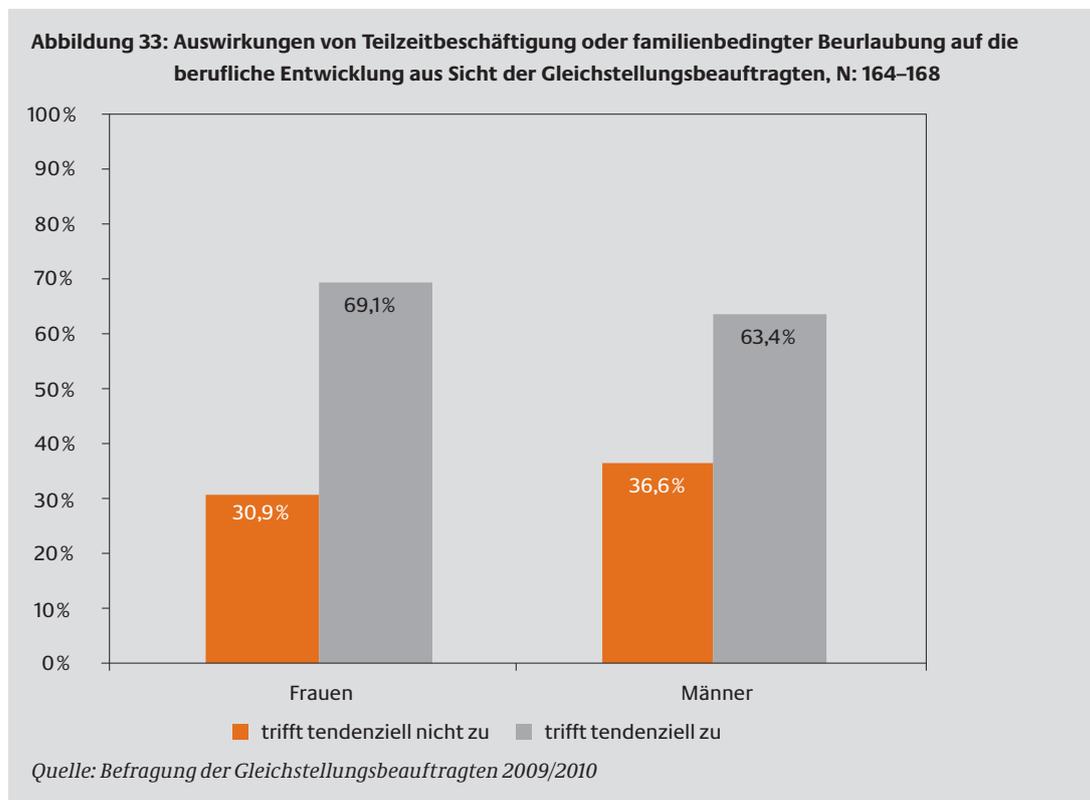
Aus dem Bundesministerium für Bildung und Forschung wurden im Berichtszeitraum mehrere Forschungsprojekte mit dem Thema Gleichstellung in der Wissenschaft gefördert und durch spezielle Maßnahmen Veränderungsprozesse aktiv angestoßen. Hier ist zum Beispiel das 2007 von Bund und Ländern beschlossene Professorinnenprogramm zu nennen. Durch die Finanzierung von bislang 244 mit Frauen besetzten Professuren, deren Voraussetzung eine positive Begutachtung der Gleichstellungskonzepte der jeweiligen Hochschulen ist, werden nach diesem Programm die Gleichstellungsstrukturen an den Hochschulen nachhaltig und langfristig verbessert. Damit wurde auch ein Wettbewerb in der Gleichstellung zwischen Hochschulen und Forschungseinrichtungen entfaltet. Mit dem Ziel, junge Frauen zu motivieren, ihre Begabungen in technische und naturwissenschaftliche Zukunftsberufe einzubringen, wurde 2008 vom Bundesministerium für Bildung und Forschung der „Nationale Pakt für Frauen in MINT-Berufen“ als Teil der Qualifizierungsinitiative der Bundesregierung initiiert. Am Pakt beteiligen sich gegenwärtig über 70 Partner

⁷⁷ Der Begriff der „gläsernen Decke“ kommt aus dem ökonomischen Kontext und wird auch auf den Bereich der Wissenschaft angewandt. Vgl. beispielsweise: Hildegard Matthies; Ellen Kuhlmann; Maria Oppen; Dagmar Simon: *Karrieren und Barrieren im Wissenschaftsbetrieb. Geschlechterdifferente Teilhabechancen in außeruniversitären Forschungseinrichtungen*. Berlin 2001.

⁷⁸ Ausführungsvereinbarung zur Rahmenvereinbarung Forschungsförderung über die Gleichstellung von Frauen und Männern bei der gemeinsamen Forschungsförderung vom 06.10.2003 (AV-Glei).

aus Politik, Wirtschaft, Wissenschaft, Forschung und den Medien. Paktziel ist auch, den Anteil weiblicher Studierender zu erhöhen, damit sich mehr Absolventinnen der MINT-Fächer in die spannenden Forschungsfragen der Forschungsorganisationen einbringen.

Wissenschaftliche Karrieren gehen oft mit einer hohen zeitlichen Arbeitsbelastung, überregionaler und transnationaler örtlicher Flexibilität und befristeten Arbeitsverträgen einher. Von besonderer Problematik ist daher auch in Forschungseinrichtungen die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Angebote zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf werden auch in Forschungseinrichtungen weit überwiegend von Frauen wahrgenommen. Wer halbtags forscht und halbtags Kinder erzieht, wird sich beim Forschungsoutput nicht leicht mit Vollzeitforschern vergleichen lassen wollen. Regelmäßige Publikationen und Forschungsprojekte sind zentrale Kriterien wissenschaftlicher Karrieren. In diesem Lichte ist die kritische Einschätzung der Gleichstellungsbeauftragten dieser Einrichtungen in der Befragung zu bewerten, dass Teilzeitbeschäftigung oder Beurlaubungen sich negativ auf die berufliche Entwicklung auswirken (vgl. Abbildung 33).



In den letzten Jahren haben sich die Forschungseinrichtungen zu den Zielen der Gleichstellung und Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf bekannt und einige sichtbare Maßnahmen angestoßen, von denen hier nur Beispiele genannt werden können (vgl. Beispiel 4). Dies geschah nicht zuletzt aus der Erkenntnis, dass Gleichstellung im internationalen Wettbewerb der Forschungsstandorte an Bedeutung gewinnt.

Beispiel 4: Maßnahmen der vier außerhochschulischen Forschungsorganisationen

Die **Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften e. V.** hat bereits seit 1997 Programme zur Förderung von Frauen am wissenschaftlichen Personal aufgelegt. Besonders hervorzuheben ist, dass sie sich in einer Selbstverpflichtung zum Ziel gesetzt hat, den Anteil von Frauen in Leitungsfunktionen zwischen 2005 und 2010 um fünf Prozentpunkte zu erhöhen und die Möglichkeiten der Vereinbarkeit zu verbessern. Es ist der Max-Planck-Gesellschaft bis heute gelungen, die sich selbst gesetzten Ziele in vollem Umfang zu erfüllen. Seit etwas mehr als vier Jahren widmet sich die Max-Planck-Gesellschaft auch dem Thema Vereinbarkeit von Familie und Beruf verstärkt. Zur Erreichung ist die Max-Planck-Gesellschaft eine sog. „Selbstverpflichtung“ mit zusätzlichen Work-Life-Balance-Maßnahmen eingegangen.

Die **Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz e. V.** hat zum Beispiel im Leibniz-Wettbewerbsverfahren des Paktes für Forschung und Innovation eine Förderlinie „Frauen in wissenschaftlichen Leitungspositionen“ eingeführt. Seit 2006 wurden zwölf Projekte bewilligt, die von Wissenschaftlerinnen geleitet werden.

Die **Fraunhofer-Gesellschaft zur Förderung der angewandten Forschung e. V.** führt ein Mentoring-Programm zur Förderung von Wissenschaftlerinnen durch und hat im Rahmen des Bundesministeriums für Bildung und Forschung geförderten Projekts „Gender Chancen“ Empfehlungen zur Nutzung des Potenzials von Frauen im Innovationssystem erarbeitet, deren Umsetzung jetzt erfolgt.

Die **Helmholtz-Gemeinschaft Deutscher Forschungszentren e. V.** setzte bereits im Jahr 1995 Beauftragte für Chancengleichheit ein, die sich später im „*Arbeitskreis Frauen in Forschungszentren*“ zusammenschlossen. Sie erarbeiteten ein Fünf-Punkte-Programm zur Chancengleichheit, das 2005 in Kraft trat. Chancengerechtigkeit als Helmholtz-Strategie in der Personalpolitik und in der Talentförderung wird in Form von konkreten Projekten und Rahmenbedingungen sichtbar. Zum einen setzen Strukturen und Aktivitäten wie etwa das Mentoring-Programm für weibliche Nachwuchskräfte „In Führung gehen“, die Helmholtz-Akademie für Führungskräfte mit rund 50 Prozent weiblichen Teilnehmern, die 24 Schülerlabore der Helmholtz-Zentren und die Initiative „Haus der kleinen Forscher“ gezielt dort an, wo die Weichen für die Karriereentscheidung oder -entwicklung gelegt werden. Zum anderen schaffen Maßnahmen wie flexible Arbeitszeitmodelle, Kinderbetreuungsangebote an den Helmholtz-Zentren und die Schaffung von WiederEinstiegsstellen familienfreundliche Arbeitsbedingungen für junge Eltern.

Darüber hinaus haben sich die Mitgliedseinrichtungen der Leibniz-Gemeinschaft und die Mitgliedseinrichtungen der Helmholtz-Gemeinschaft zwischenzeitlich selbst verpflichtet, die im Jahr 2008 verabschiedeten „Forschungsorientierten Gleichstellungsstandards“ der Deutschen Forschungsgemeinschaft in ihren Einrichtungen umzusetzen.

Dennoch sind 43 Prozent der Gleichstellungsbeauftragten dieser Einrichtungen der Meinung, dass die Ziele des BGleiG hinsichtlich gleichberechtigter Teilhabe von Frauen und Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit eher nicht erreicht sind. Die Gleichstellungsbeauftragten der Forschungseinrichtungen äußern sich hier deutlich skeptischer als ihre Kolleginnen in den obersten und nachgeordneten Bundesbehörden sowie des mittelbaren Bundesdienstes. Dabei muss jedoch auch berücksichtigt werden, dass die Thematik Gleichstellung die Forschungseinrichtungen mit zeitlichem Rückstand im Vergleich zu den Bundesbehörden erreichte. Die Dringlichkeit steht aufgrund der ausgeprägten Unterrepräsentanz der Wissenschaftlerinnen auf den unterschiedlichen Qualifikationsstufen nicht in Zweifel.

Im Bereich der institutionell geförderten Forschungseinrichtungen sind durch das BGleiG und die AV-Glei zumindest kontinuierliche, wenn auch langsame Fortschritte in der Gleichstellung erkennbar. Die Umsetzung der Gleichstellungsziele bleibt daher ein wichtiges politisches Handlungsfeld.

2.1.2.6 Fazit

Die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen an Leitungsfunktionen ist im Bundesdienst nicht erreicht. Positive Entwicklungen sind in einigen Bereichen zu beobachten, zuletzt, außerhalb des Berichtszeitraums, durch die deutlichen Steigerungen des Frauenanteils an

den beamteten Staatssekretärsposten. Die Selbstverpflichtung der Koalitionsfraktionen, den Anteil von Frauen in Führungspositionen maßgeblich zu steigern, wurde auf dieser Ebene im unmittelbaren eigenen Einflussbereich ernst genommen. Um die Position des Bundesdienstes als attraktiver Arbeitgeber im Wettbewerb um „High Potentials“ zu stärken und die Leistungspotenziale aller Beschäftigten zu nutzen, sind allerdings auf allen Ebenen mehr aktive Steuerungsmaßnahmen erforderlich. Diese umfassen die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen an mittleren ebenso wie an höchsten Leitungsfunktionen.

Maßnahmen zur Erhöhung des Frauenanteils in Leitungsfunktionen, die in der Ressortabfrage gemeldet wurden, umfassen Mentoring-Programme, Qualifizierungsprogramme, die gezielte Ansprache von Frauen, die Besetzung von „*Leuchtturmfunktionen*“ oder die Ermöglichung von Referatsleitungen in Teilzeit, ggf. auch über „*Doppelköpfe*“. Diese Maßnahmen sollten beibehalten, weiterentwickelt werden und ihre Anwendung ist auszudehnen.

Grundsätzlich ist für die Steuerung von Gleichstellung eine engere Verknüpfung mit der Personalentwicklung erforderlich. Die obersten Bundesbehörden sehen diese enge Verbindung der Themen als erreicht an, die Gleichstellungsbeauftragten verorten hier deutlichen Verbesserungsbedarf. Die Auswertung der Gleichstellungsstatistik verweist auf ungenutzte Optimierungspotenziale zum Beispiel hinsichtlich Höhergruppierung, Beförderung und Übertragung von Leitungsfunktionen.

Soweit Schritte der Personalentwicklung aus der Gleichstellungsstatistik ablesbar sind, finden sich Frauen proportional berücksichtigt wieder. Die alleinige Vermeidung von Diskriminierung ist allerdings nur ein Teil der Gesetzesziele des BGleIG. Um bestehende Benachteiligungen abzubauen, sollen Frauen gefördert werden (vgl. § 1 Absatz 1 BGleIG). Fortbildungsbedarf besteht in der Kompetenzentwicklung der Führungskräfte zum BGleIG, um die Umsetzung der Vorgaben praktikabel in den Alltag der Personalführung zu integrieren. Die Erarbeitung einer Handreichung zum Abbau von Benachteiligungen und zur Förderung von Frauen im Rahmen von Personalentscheidungen mit Musterbeispielen wäre eine Möglichkeit, Unsicherheiten der Personalverantwortlichen abzubauen.

Der Zugang in den Bundesdienst entwickelte sich in den vergangenen Jahren positiv. Mittelfristig wird es für die Behörden des Bundesdienstes essenziell sein, die Rekrutierung von Fachkräften zu optimieren und das Fachkräftepotenzial noch besser auszuschöpfen.

Die strukturellen Ungleichheiten zwischen Frauen und Männern sind von Einfluss auf die durchschnittlichen Einkommen von Frauen. Die Entgeltdifferenz zwischen Frauen und Männern ist im Bundesdienst sehr gering. Dennoch sollte der Bereich weiter beobachtet werden. Frauen mit Behinderung oder von Behinderung bedrohte Frauen sind der Gefahr der Mehrfachdiskriminierung ausgesetzt. Diese Zielgruppe bedarf des besonderen Augenmerks bei der Weiterentwicklung der Personalpolitik und gezielter Maßnahmen und Angebote, um gute Bedingungen zu schaffen, sodass sie ihre Kompetenzen und Leistungen unbehindert in den Bundesdienst einbringen können. Eine Anpassung der Gleichstellungsstatistikverordnung mit dem Ziel, die Situation behinderter Frauen im Bundesdienst umfassender kennenzulernen, sollte geprüft werden.

Hinsichtlich der Teilhabe von Frauen bei den vier großen institutionell geförderten Leistungsempfängern sind in den vergangenen Jahren zum Teil positive Entwicklungen beobachtbar. Weiterhin besteht in Bezug auf die Forschungseinrichtungen die Notwendigkeit einer verbesserten Umsetzung der AV-Glei.

2.1.3 Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit

- Im Hinblick auf die Rahmenbedingungen für die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit sind für den Berichtszeitraum positive Entwicklungen – wie die Einführung des Elterngeldes – hervorzuheben.
- Mehr als 90 Prozent der Teilzeitkräfte sind Frauen.
- Die Frage nach beruflichen Teilhabechancen von Menschen mit Familienpflichten und die Frage nach beruflichen Teilhabechancen von Frauen sind eng verknüpft, da familienbedingte Beurlaubung und Teilzeitbeschäftigung überwiegend von Frauen wahrgenommen werden.
- Teilzeitbeschäftigte haben einen geringeren Anteil an Beförderungen und Leitungsfunktionen als Vollzeitbeschäftigte.
- Frauen befinden sich rund zehn Mal häufiger in familienbedingter Beurlaubung als Männer.
- Die Unterstützung durch die Dienststellen in der Kinderbetreuung ist nach Ansicht der Gleichstellungsbeauftragten noch nicht ausreichend.
- Lebensereignisorientiertes Personalmanagement als Antwort auf die Gleichstellungs- und Vereinbarkeitsziele des BGleIG befindet sich erst in der Konzeptentwicklungsphase.

2.1.3.1 Familienfreundliche Arbeitsformen

Die Dienststelle hat Arbeitszeiten und sonstige Rahmenbedingungen anzubieten, die Frauen und Männern die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit erleichtern, soweit zwingende dienstliche Belange nicht entgegenstehen (§ 12 BGleIG).

Anträgen von Beschäftigten mit Familienpflichten auf Teilzeitbeschäftigung oder Beurlaubung ist auch bei Stellen mit Vorgesetzten- und Leitungsaufgaben zu entsprechen, soweit nicht zwingende dienstliche Belange entgegenstehen (§ 13 Absatz 1 Satz 1 BGleIG).

Teilzeitbeschäftigung darf das berufliche Fortkommen nicht beeinträchtigen. Eine unterschiedliche Behandlung von Teilzeitbeschäftigten gegenüber Vollzeitbeschäftigten ist nur zulässig, wenn zwingende sachliche Gründe sie rechtfertigen. Teilzeitbeschäftigung darf sich nicht nachteilig auf die dienstliche Beurteilung auswirken (§ 15 Absatz 1 BGleIG).

§ 15 Absatz 1 gilt entsprechend für Beschäftigte mit Telearbeitsplätzen und für Beurlaubte mit Familienpflichten (vgl. § 15 Absatz 2 BGleIG).

Die Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit war eines der politischen Hauptthemen des Berichtszeitraums. Die hohe politische Priorisierung fand ihren Niederschlag zum Beispiel im von Bund, Ländern und Kommunen gemeinsam getragenen Ziel, bis 2013 bedarfsgerecht bundesweit für 35 Prozent der unter dreijährigen Kinder einen Betreuungsplatz anzubieten. Das Kinderförderungsgesetz schreibt einen Rechtsanspruch auf Betreuung für Kinder mit Vollendung des ersten Lebensjahres ab 2013 fest.⁷⁹ Mit der

⁷⁹ Vgl. Kinderförderungsgesetz vom 10.12.2008, in Kraft getreten am 16.12.2008.

Einführung des Elterngeldes als Lohnersatzleistung mit zwei zusätzlichen Partnermonaten wurde 2007 ein Paradigmenwechsel in der Vereinbarkeitspolitik angestoßen, der deutlich die Verantwortung für die Betreuung des Kindes in den ersten Lebensjahren nicht mehr exklusiv als Aufgabe der Mutter zuwies. Auch der aktuelle Koalitionsvertrag der Bundesregierung setzt sich zum Ziel, gleiche Chancen für Frauen wie für Männer im Berufs- und Familienleben zu verwirklichen und stellt dabei fest, dass immer mehr Männer sich neben Beruf mehr Zeit für die Familie wünschen.⁸⁰ Für den öffentlichen Dienst und die Erreichung des Vereinbarkeitsziels des BGlG sind durch diese veränderten Rahmenbedingungen deutlich günstigere Ausgangsbedingungen entstanden. Konkrete Auswirkungen für die Beschäftigungssituation junger Eltern im öffentlichen Dienst werden sich vor allem nach Ende des Berichtszeitraums 2009 beobachten lassen.

Der Wunsch, Erwerbsleben und Familie miteinander in Einklang zu bringen, nimmt einen wachsenden Stellenwert unter den Beschäftigten ein. In diesem Zusammenhang zeigt die Sinus-Studie zum beruflichen Wiedereinstieg auf, dass die vormals bestehende Kluft zwischen Frauen und Männern in Fragen der Vereinbarkeit allmählich kleiner wird. Die Studie stellt fest, dass Frauen von heute das Selbstbewusstsein, die Qualifikation und das Bedürfnis haben, sich beruflich zu engagieren: Dominante, vordringliche Motive von Frauen für einen beruflichen Wiedereinstieg sind ein berufliches Selbstwertgefühl, finanzielle Existenzsicherung der Familie, der Wunsch, eigenes Geld zu verdienen oder finanzielle Sicherung im Alter.⁸¹

Auch Hochschulabsolventinnen und -absolventen identifizieren Vereinbarkeit von Familie und Beruf als ein wichtiges Kriterium der Berufs- und Arbeitgeberwahl.⁸² Vereinbarkeit wirkt als nachhaltiges Argument im zukünftigen Wettbewerb um hoch qualifizierte Fachkräfte.⁸³ Es geht dabei nicht allein um die Optimierung der Teilhabechancen von Personen mit Familienpflichten – dies betrifft vor allem nach wie vor Frauen –, sondern um eine in Anbetracht der demografischen Entwicklung sowohl gesellschaftlich notwendige als auch nach Maßgabe der Wirtschaftlichkeit sinnvolle Aufgabe. Das im BGlG statuierte Ziel, Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu erleichtern, richtet sich an Frauen und Männer gleichermaßen. Maßnahmen der Vereinbarkeit von Familie und Beruf schlagen sich nicht allein in steigender Zufriedenheit der Beschäftigten nieder, sondern wirken sich über eine Verringerung von Fehlzeiten, Fluktuation oder die Vermeidung von Wiederbesetzungen positiv auf die Produktivität aus.⁸⁴

80 Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP für die 17. Legislaturperiode vom 26.10.2009, Seite 67.

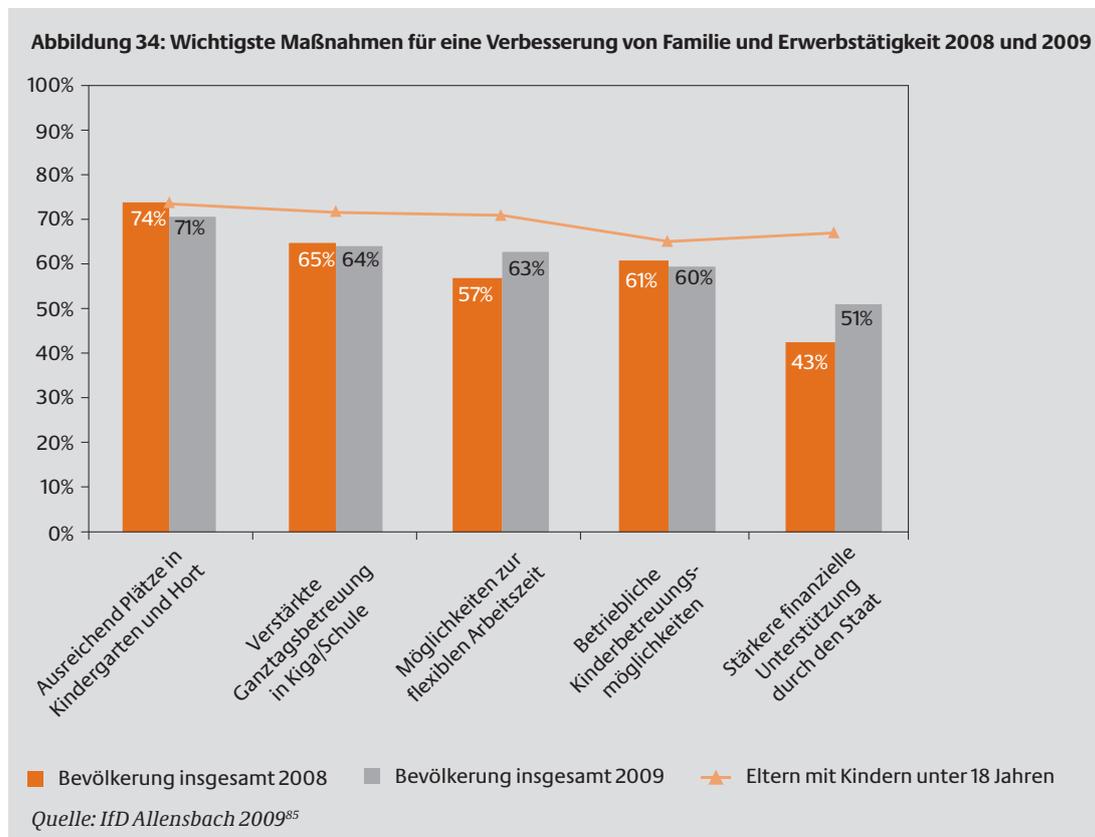
81 Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: *Beruflicher Wiedereinstieg nach der Familiengründung: Bedürfnisse, Erfahrungen, Barrieren*. Eine qualitativ-quantitative Repräsentativuntersuchung des SINUS-Instituts für das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Berlin 2008, Seite 3.

82 Ernst & Young: *Studenten in Deutschland 2009*. Stuttgart 2009, Seite 13.

83 Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: *Unternehmensmonitor Familienfreundlichkeit 2010*. Berlin 2010, Seite 8.

84 Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: *Betriebswirtschaftliche Effekte familienfreundlicher Maßnahmen*. Berlin 2005, Seite 32; Helmut Schneider et al.: *Betriebswirtschaftliche Ziele und Effekte einer familienbewussten Personalpolitik*. Arbeitspapier Nummer 5/2008, Münster 2008.

Repräsentative Studien zeigen, dass neben Angeboten der Kinderbetreuung vor allem der Ausbau flexibler Arbeitszeitmodelle den Wünschen der Beschäftigten hinsichtlich Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit entspricht (vgl. Abbildung 34).



Unter flexiblen Arbeitsformen kann ein weites Spektrum von Modellen verstanden werden, denen die alternative Regelung von Lage und Länge der Arbeitszeiten gemein ist. Dazu zählen Teilzeitmodelle, aber auch die Flexibilisierung von Lebensarbeitszeit etwa über Zeitkonten oder Sabbatjahre. Weitere flexible Arbeitsformen beinhalten die Modelle zur Flexibilisierung des Arbeitsortes, beispielsweise Telearbeit oder mobiles Arbeiten. Der Ausbau flexibler Beschäftigungsmodelle im Sinne der Beschäftigten ist damit auch ein Mittel, die Mitarbeiterinnen- und Mitarbeiterbindung und -zufriedenheit zu steigern. In einigen Interviews wurde berichtet, dass die Beschäftigten die Berücksichtigung ihrer individuellen zeitlichen und örtlichen Bedarfe mit höherer Motivation und Leistungsbereitschaft „zurückzahlen“. Organisationen profitieren also unmittelbar von flexiblen Arbeitsformen, die sich jedoch in Teilzeitbeschäftigung allein nicht erschöpfen sollten. Die erfolgreiche Etablierung flexibler Arbeitsformen bedarf auch einer Veränderungsbereitschaft der Organisationen und der Führungskräfte.

Die Bedeutung einer verbesserten Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsleben hat am 20. August 2008 zu dem Beschluss im Kabinett geführt, die Vorbildfunktion der Bundesbehörden für mehr Familienfreundlichkeit dadurch verbindlich sicherzustellen, dass bis Ende 2009 alle Bundesministerien, das Bundeskanzleramt (BK) und das Presse- und Infor-

85 IfD Allensbach 2009; Familienmonitor 2009; IfD Archiv-Nummer 10023 & 10036.

mationsamt der Bundesregierung (BPA) das audit *berufundfamilie* durchführen und sich als familienbewusste Arbeitgeber zertifizieren lassen.⁸⁶ Beispiel fünf zeigt einige Maßnahmen zu familienfreundlichen Arbeitsmodellen, die im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend durchgeführt werden.

Beispiel 5: Maßnahmen der Arbeitszeitflexibilisierung im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

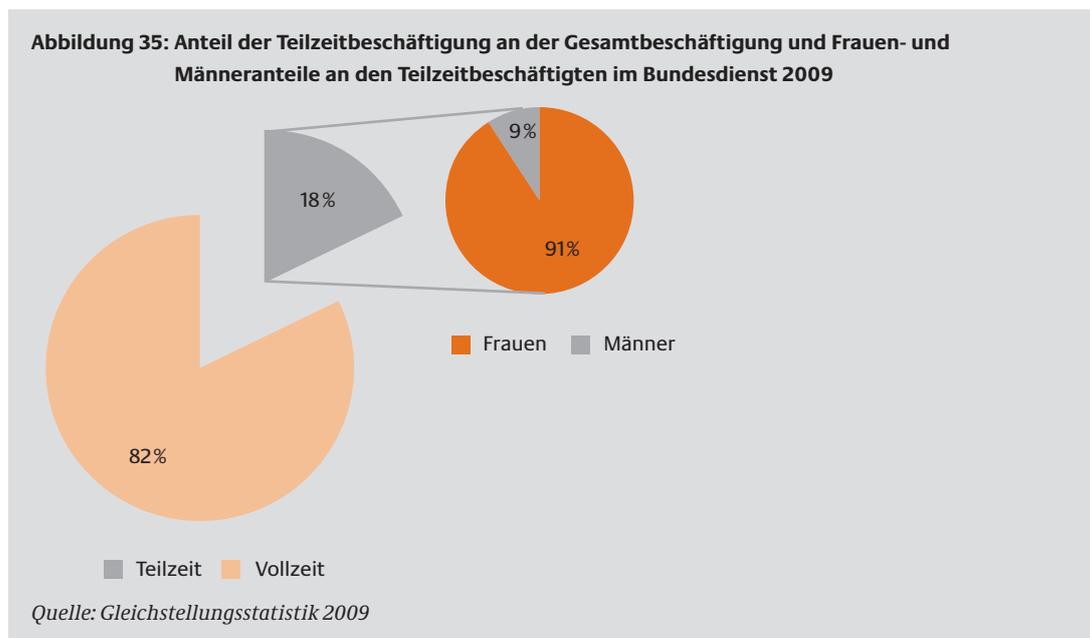
Im **Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend** ist der Ausbau der zeitlichen wie örtlichen Flexibilisierung von Arbeitsformen in Form von Telearbeit, mobiler Arbeit und einer Vielzahl an Teilzeitmodellen besonders weit vorangeschritten.

Telearbeit wird vorwiegend in alternierender Form (Arbeiten in der Dienststelle und am häuslichen Arbeitsplatz in zeitlich festgelegtem Wechsel) wahrgenommen. Dieses Arbeitsmodell wird von ca. 12 Prozent der Gesamtbeschäftigten wahrgenommen.

Im Rahmen des Modellprojekts „Mobiles Arbeiten“ wird den teilnehmenden Beschäftigten ein Laptop zur ständigen Benutzung zur Verfügung gestellt, damit sie zeitlich und räumlich autonom arbeiten können (derzeit 39 Beschäftigte). Darüber hinaus gibt es Unterstützung in Notfallsituationen (zum Beispiel über Leihlaptops oder Zugriff auf das E-Mail-Postfach durch Outlook Web-Access).

In diesem Kapitel wird vornehmlich die Flexibilisierung von Arbeitszeiten in Form von Teilzeitbeschäftigung dargestellt, da hierfür belastbare statistische Daten vorliegen. Das Spektrum denkbarer Maßnahmen geht natürlich weit darüber hinaus und umfasst zum Beispiel auch Möglichkeiten der Flexibilisierung des Arbeitsorts oder der Lebensarbeitszeit (Zeitkonten, Sabbat-Jahre). Telearbeit und mobile Arbeit stellen hier die häufigsten Formen der Flexibilisierung in der Bundesverwaltung dar.

Der Anteil der Teilzeitbeschäftigung ist im Bundesdienst im Untersuchungszeitraum angestiegen. Im Jahr 2009 waren rund 18 Prozent aller Beschäftigten Teilzeit- und 82 Prozent Vollzeitkräfte (vgl. Abbildung 35). Die Teilzeitquote im Bundesdienst ist im Vergleich zu 2004 um drei Prozentpunkte gestiegen. Ebenso wie 2004 sind auch 2009 91 Prozent aller Teilzeitbeschäftigten Frauen.



⁸⁶ Der Kabinettsbeschluss vom 20.08.2008 ist mittlerweile umgesetzt und alle Bundesministerien, das Bundeskanzleramt und das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung haben das audit *berufundfamilie* durchgeführt und sind als familienbewusste Arbeitgeber zertifiziert.

Die vorliegenden Statistiken geben allerdings keinen Aufschluss über den Stundenumfang der Teilzeitkräfte. So ist eine Beschäftigung in Teilzeit nicht mit einer Anstellung als Halbtagskraft zu verwechseln. Die Teilzeitmodelle in der Bundesverwaltung sind in vielen Fällen an individuelle Bedürfnisse angepasst. In einigen Dienststellen werden bis zu 100 Teilzeitvariationen praktiziert.

Die Zunahme der Teilzeitbeschäftigung ist ein langjähriger gesellschaftlicher Trend, der ebenso in der Privatwirtschaft zu beobachten ist. Im EU-Vergleich hatte Deutschland im Jahr 2009 unter Frauen den zweithöchsten Teilzeitanteil, unter Männern den fünfthöchsten.⁸⁷

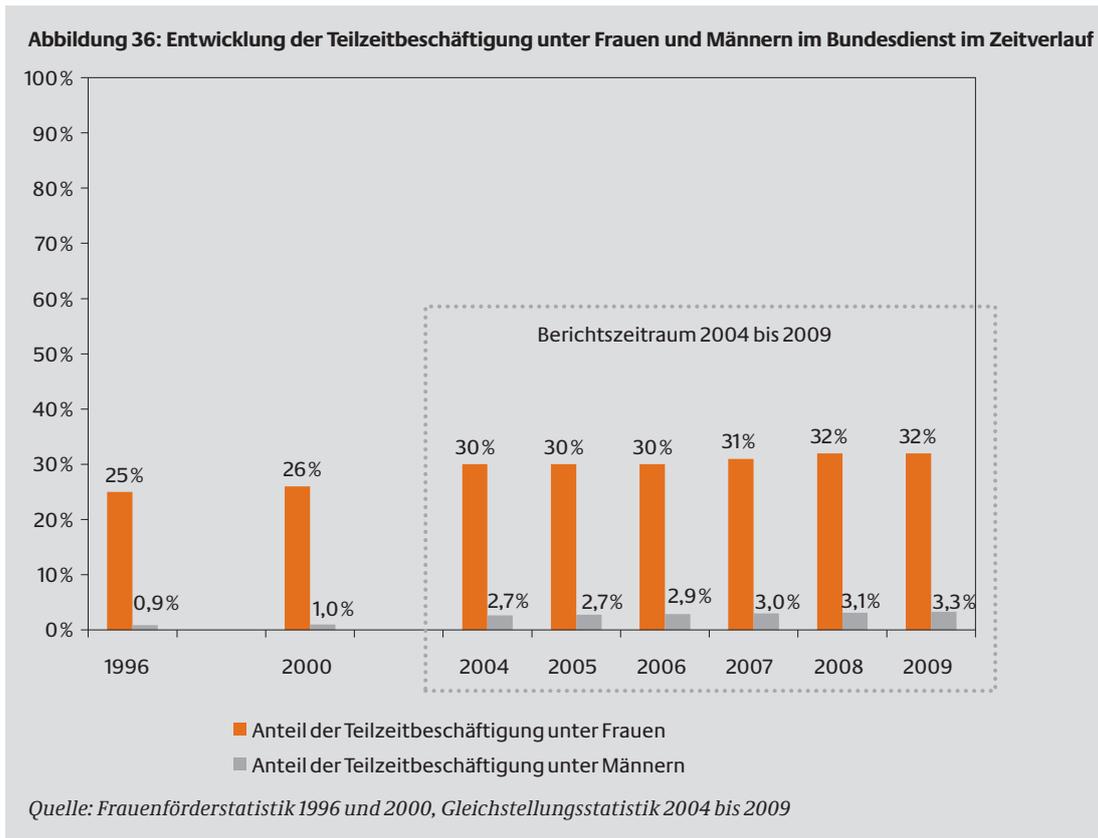
Im Vergleich zur gesamten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung bewegt sich der Bundesdienst mit seinem Teilzeitanteil von 18 Prozent im Durchschnitt der Bundesrepublik.⁸⁸ Bezogen auf den gesamten öffentlichen Dienst, der unter anderem Länder und Kommunen einschließt, ist er jedoch unterdurchschnittlich. Hier waren bereits im Jahr 2006 31 Prozent aller Beschäftigten in Teilzeit tätig.⁸⁹

Der Anteil in Teilzeit beschäftigter Frauen ist im Berichtszeitraum kontinuierlich rund zehn Mal höher als der der Männer (vgl. Abbildung 36). So arbeitete im Jahr 2009 jede dritte Frau, aber nur jeder dreißigste Mann in Teilzeit. Der Anteil der Teilzeitbeschäftigung steigt bei Frauen und Männern, bei Männern jedoch auf minimalem Niveau. Mit Blick auf die Entwicklung der Gesamtbeschäftigung im Berichtszeitraum wird deutlich, dass der Zuwachs der im Bundesdienst beschäftigten Frauen auf Teilzeitstellen beruht.

87 Europäische Kommission Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Chancengleichheit: *Bericht zur Gleichstellung von Frauen und Männern* (englische Fassung). Brüssel 2010, Seite 11.

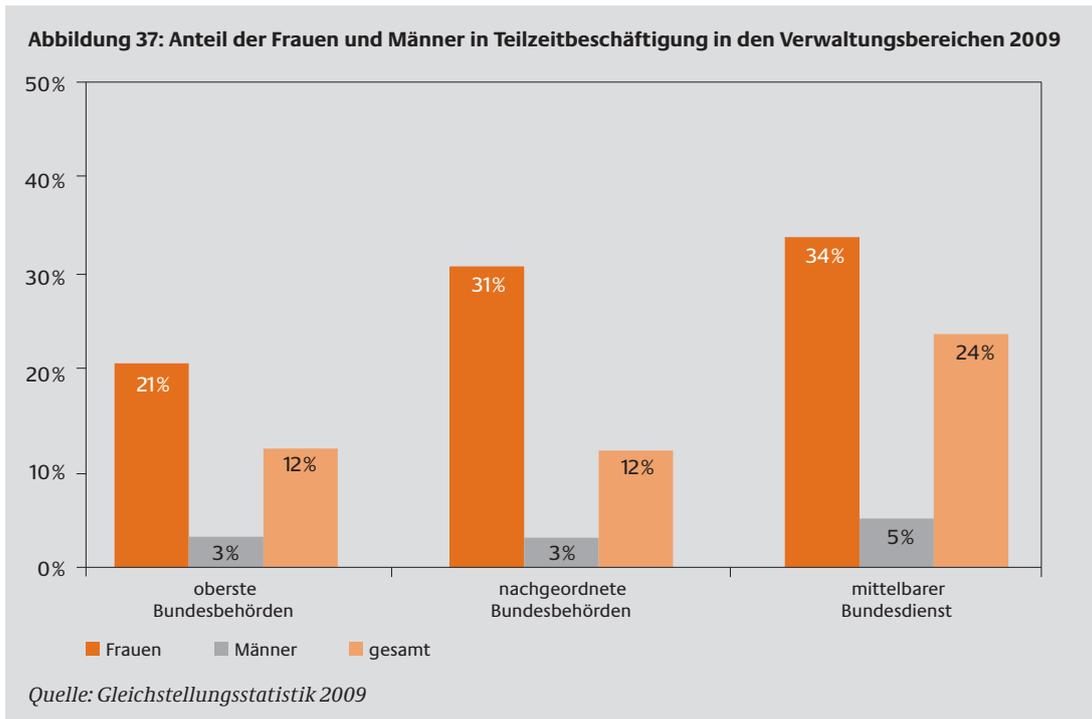
88 Im Jahr 2008 waren rund 18 Prozent aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Deutschland in Teilzeit tätig. Vgl. Statistisches Bundesamt: *Statistisches Jahrbuch 2009 für die Bundesrepublik Deutschland*. Wiesbaden 2009, Seite 90.

89 Statistisches Bundesamt: *Frauen in Deutschland 2006*. Wiesbaden 2006, Seite 29 f.



In den obersten Bundesbehörden hat sich der Teilzeitanteil aller Beschäftigten zwischen 1988 und 2009 von sechs Prozent auf zwölf Prozent verdoppelt. Betrachtet man allein die weiblichen Beschäftigten der obersten Bundesbehörden, so hat sich deren Teilzeitquote lediglich von 18 Prozent in 1988 auf 21 Prozent in 2009 erhöht. Der insgesamt gestiegene Anteil der Teilzeitbeschäftigung in den obersten Bundesbehörden ist daher darauf zurückzuführen, dass der Frauenanteil an der Gesamtbeschäftigung stark angestiegen ist und weniger darauf, dass Teilzeitbeschäftigung unter Frauen wesentlich zugenommen hat. Unter den männlichen Beschäftigten der obersten Bundesbehörden stieg der Teilzeitanteil zwischen 1988 und 2009 von ca. einem halben Prozent auf drei Prozent. Unter Männern bleibt diese Arbeitsform die Ausnahme.

Die Bewilligung von Teilzeitanträgen stellt im Bundesdienst nach den Ergebnissen der Befragung der Gleichstellungsbeauftragten und der Interviews kaum ein Problem dar. Der Anteil von Teilzeitbeschäftigung variiert vor allem unter Frauen zwischen den Bereichen des Bundesdienstes erheblich (vgl. Abbildung 37). Teilzeitbeschäftigung ist am weitesten verbreitet im mittelbaren Bundesdienst und am geringsten in den obersten Bundesbehörden.



Die im Vergleich der obersten Bundesbehörden differierenden Teilzeitanteile bei Frauen und Männern lassen auf unterschiedliche Organisationskulturen sowie Akzeptanz dieser Beschäftigungsform schließen. Die Teilzeitanteile variieren unter den obersten Bundesbehörden zwischen sieben und 35 Prozent der Frauen und einem und 22 Prozent der Männer. Im Vergleich der Verwaltungsbereiche zeigt sich, dass Teilzeitbeschäftigung in den obersten Bundesbehörden unter Frauen in allen Laufbahngruppen am wenigsten wahrgenommen wird (vgl. Tabelle 7).

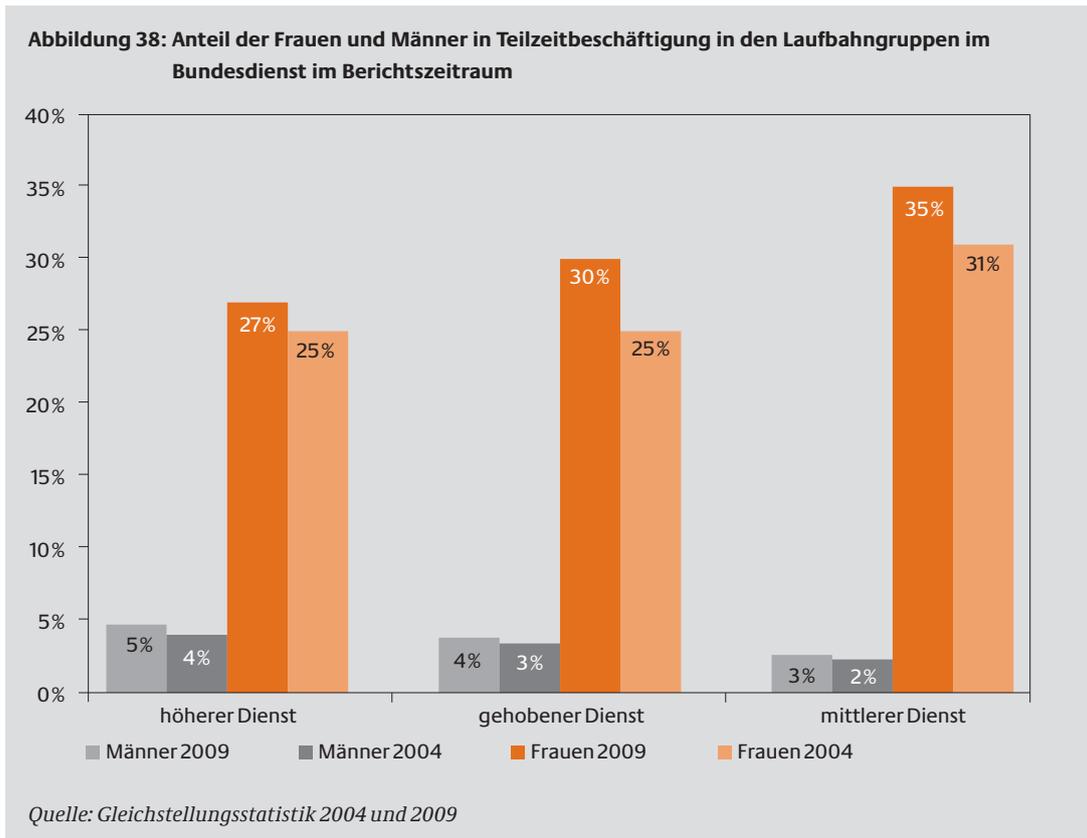
Tabelle 7: Anteil der Frauen in Teilzeitbeschäftigung an den weiblichen Beschäftigten nach Verwaltungsbereichen und Laufbahngruppen 2009

	oberste Bundesbehörden	nachgeordnete Bundesbehörden	mittelbarer Bundesdienst
höherer Dienst	23 Prozent	32 Prozent	25 Prozent
gehobener Dienst	20 Prozent	29 Prozent	30 Prozent
mittlerer Dienst	23 Prozent	33 Prozent	37 Prozent

Quelle: Gleichstellungsstatistik 2009

Bezogen auf die Laufbahngruppen ist die Teilzeitquote von Frauen im Jahr 2009 im mittleren Dienst am höchsten und sinkt über den gehobenen zum höheren Dienst (vgl. Abbildung 38). In allen Laufbahngruppen sind im Berichtszeitraum Zuwächse bei den Frauen zu beobachten.⁹⁰ Der Anteil der Teilzeitbeschäftigung von Männern hat sich im Berichtszeitraum lediglich geringfügig erhöht.

⁹⁰ Für die Laufbahn des einfachen Dienstes können im Zuge statistischer Änderungen im Rahmen des TVöD keine vergleichenden Aussagen getroffen werden.

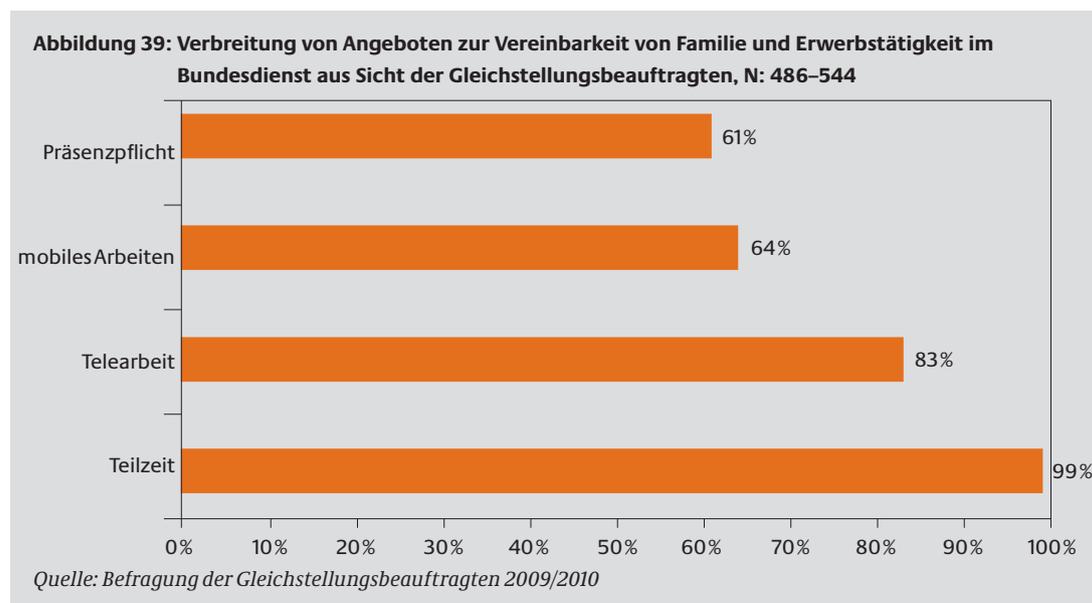


Im langfristigen Vergleich am Beispiel der obersten Bundesbehörden wird ersichtlich, dass sich die Teilzeitbeschäftigung der Frauen zwischen den Laufbahngruppen angeglichen hat. Waren im Jahr 1988 lediglich 14 Prozent der Frauen im höheren Dienst in Teilzeit beschäftigt und demgegenüber 21 Prozent der Frauen des mittleren Dienstes, so hat sich die Inanspruchnahme von Teilzeit durch Frauen zwischen den Laufbahngruppen mittlerweile angenähert. Dass Teilzeitbeschäftigung heute auch in höheren Tätigkeitsbereichen eine Normalität ist, während sie früher eher für Frauen im mittleren Dienst verbreitet war, ist eine Folge des Wunsches hoch qualifizierter Frauen, Beruf und Familie im Teilzeitmodell zu vereinbaren. Frauen entscheiden sich unabhängig von Bildungsabschlüssen und Karriereoptionen viel häufiger als Männer dafür, beide Bereiche, Beruf und Familie, in Einklang zu bringen. Die gleichstellungspolitischen Entwicklungen haben sie hierbei unterstützt. Die Geschlechterrollen in der Gesellschaft haben sich offensichtlich jedoch noch nicht wesentlich geändert, was aus der sehr stark unterschiedlichen Inanspruchnahme von Arbeitsformen wie Teilzeitbeschäftigung durch Frauen und Männer ablesbar ist. Gesamtgesellschaftlich spricht man in der Forschung von einem historisch gewachsenen männlichen „Ernährermodell“, das heute in abgeschwächter Form fortwirkt.⁹¹ Dieses ist sozialstaatlich und institutionell (zum Beispiel steuerrechtlich) eingebettet sowie eng an Rollenerwartungen gekoppelt, die Männer auf die Ernährerrolle festlegen. Diese Rahmenbedingungen und Rollenerwartungen sowie die Befürchtung von Nachteilen für die berufliche Ent-

⁹¹ Während in der traditionellen Form dieses Modells Männern als Familienernährern die Erwerbsarbeit vorbehalten war, avancieren mittlerweile Frauen mit erhöhter Erwerbsorientierung zur „Zuverdienerin“. Vgl. Katrin Dressel; Susanne Wagner: *Erwerbsarbeit: Zur Situation von Frauen auf dem Arbeitsmarkt*. In: Ruth Becker; Beate Kortendiek: *Handbuch Frauen- und Geschlechterforschung*. Wiesbaden 2010, Seiten 439–498.

wicklung⁹² halten Männer zum Teil davon ab, familienfreundliche Arbeitsformen stärker für sich zu beanspruchen. Im Selbstverständnis vieler Männer findet in jüngerer Zeit eine starke Differenzierung von Lebensformen und Bedürfnissen statt, die nicht mehr der traditionellen Rolle entsprechen.⁹³ Studien belegen beispielsweise, dass sich vollzeitbeschäftigte Männer mehrheitlich eine Reduzierung der Arbeitszeit wünschen.⁹⁴ Diese Veränderungen in den Geschlechterrollen machen weitreichende Veränderungen in der Organisationskultur notwendig, die sich auch in den Behörden des Bundes niederschlagen müssen. So kann die Inanspruchnahme familienfreundlicher Arbeitsformen auch für diejenigen Männer, die diese in Anspruch nehmen wollen, zur Normalität werden.

Die Befragung der Gleichstellungsbeauftragten bestätigte, dass Teilzeitangebote im Bundesdienst mittlerweile auf breiter Ebene etabliert sind (vgl. Abbildung 39). Verbesserungsmöglichkeiten bestehen nach Ansicht der Befragten hingegen noch im Hinblick auf die Flexibilisierung des Arbeitsortes. Die bloße Existenz solcher Angebote allein sagt jedoch noch nichts über die praktische Handhabung in den Behörden aus. Entscheidend für den Nutzen ist eher, wie viele und welcher Kreis der Beschäftigten unter welchen Voraussetzungen diese Angebote wahrnehmen können.



92 „Drei von vier Männern befürchteten berufliche Nachteile, wenn sie eine Zeitlang ihrem Beruf nicht nachgehen.“ Vgl. Amtliche Begründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung des Elterngeldes, Bundestagsdrucksache 16/1889, Seite 14.

93 Vgl. Amtliche Begründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung des Elterngeldes, Bundestagsdrucksache 16/1889, Seite 14: Nicht einmal jeder fünfte Vater wünscht sich die Rolle als Alleinverdiener und Haupternährer. Vgl. wissenschaftliche Studien: Stephan Höyng: *Männer – Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben*. In: Gertraude Krell (Hg.): *Chancengleichheit durch Personalpolitik*. Wiesbaden 2008, Seite 443–451. Vgl. weiterhin: Paul Zulehner; Rainer Volz: *Männer in Bewegung: Zehn Jahre Männerentwicklung in Deutschland*. Baden-Baden 2008; Carsten Wippermann; Marc Calmbach; Katja Wippermann: *Rolle vorwärts – Rolle rückwärts? Identitäten und Verhalten von traditionellen, modernen und postmodernen Männern*. Opladen 2009, Seite 29 ff.; Wolfram Brehmer; Christina Klenner; Ute Klammer: *Wenn Frauen das Geld verdienen – eine empirische Annäherung an das Phänomen der „Familienernährerin“*. Diskussionspapier des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts der Hans-Böckler-Stiftung. Nummer 170. Düsseldorf 2010.

94 Elke Holst: *Vollzeitbeschäftigte wollen kürzere, Teilzeitbeschäftigte längere Arbeitszeiten*. Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 25/2009, S. 409–415.

Das Ziel des BGlG ist es nicht allein, flexible Arbeitsformen wie etwa Teilzeitbeschäftigung zu ermöglichen, sondern Teilzeitbeschäftigten auch gleiche Möglichkeiten beruflicher Entwicklung zu gewährleisten. Die Interviews mit Expertinnen und Experten zeigten auf, dass die Umsetzung des BGlG an dieser Stelle Herausforderungen mit sich bringt. So müssen Führungskräfte die Arbeitsorganisation im Hinblick auf die Bedürfnisse der Beschäftigten weiterentwickeln. In den Interviews wurde etwa die Problematik bei Beurteilungen geschildert. Hier bestehen Diskriminierungsrisiken, da Teilzeitbeschäftigte schlicht weniger präsent und verfügbar sind, infolge der geringeren Arbeitszeit absolut geringere, jedoch oft effizienter bewältigte Arbeitsmengen ableisten. Eine differenzierte Beurteilung stellt für die beurteilenden Führungskräfte durch die unüberschaubare Vielfalt von Teilzeitmodellen oft objektiv eine große Herausforderung dar. Zur Förderung der Gleichbehandlung von Teilzeitkräften in Beurteilungen werden durch einige Personalverwaltungen Leitfäden und Schulungen angeboten und auch die Ergebnisse der Beurteilungen differenziert nach Voll- und Teilzeit ausgewertet, um mögliche Ungleichgewichte festzustellen. Zur Förderung einer passgenaueren Einschätzung der Arbeit von Teilzeitkräften und damit differenzierteren Beurteilung durch Führungskräfte könnte eine gewisse Standardisierung der großen Vielfalt nebeneinander existierender Teilzeitmodelle hilfreich sein. Eine solche Standardisierung sollte dabei im Kontext einer modernisierten Präsenzkultur, die nicht auf allzeitige Anwesenheit am Dienstort setzt, und eines lebensereignisorientierten Personalmanagements angestrebt werden. Lebensereignisorientiertes Personalmanagement berücksichtigt, dass Lebensverläufe keine reinen Erwerbsbiografien sind.⁹⁵ Immer mehr ältere Menschen sind erwerbstätig, gleichzeitig treten immer weniger junge Menschen in den Arbeitsmarkt ein. Unternehmen werden mit ihren Fachkräften zukünftig gemeinsame Perspektiven unter den Bedingungen zeitweiliger Erwerbsunterbrechungen oder Phasen mit reduzierter Arbeitszeit entwickeln müssen. Dies ist auch für Arbeitgeber lohnend, da gerade nach Lebensereignissen wie der Pflege eines Angehörigen, einer Familienphase zur Kindererziehung oder einer Auszeit zur persönlichen Erholung Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer wieder mit voller Kraft einsteigen.

Bei der Vergabe von Spitzennoten werden teilzeitbeschäftigte Frauen im Wesentlichen entsprechend ihres Anteils an den Teilzeitbeschäftigten der Laufbahngruppen und der Beschäftigungsverhältnisse berücksichtigt.⁹⁶ Aus den vorliegenden Statistiken werden jedoch negative Effekte hinsichtlich der Chancen auf Beförderung und Höhergruppierung erkennbar. Die Chancen Teilzeitbeschäftigter sind hier deutlich geringer als die Vollzeitbeschäftigter (vgl. Tabelle 8).

Tabelle 8: Anteile der Beförderungen und Höhergruppierungen an den Voll- und Teilzeitbeschäftigten im Bundesdienst im Berichtszeitraum

Bundesdienst gesamt	Anteil aller Beschäftigten, die befördert oder höhergruppiert wurden	
	an allen Vollzeitkräften	an allen Teilzeitkräften
Durchschnitt 2004 bis 2009	4,9 Prozent	2,1 Prozent

Quelle: Gleichstellungsstatistik 2004 bis 2009

⁹⁵ Lebensereignisorientiertes Personalmanagement wird Gegenstand des fünften Kapitels des ersten Gleichstellungsberichtes der Bundesregierung sein. Der Bericht wird Ende 2010 von der Sachverständigenkommission fertiggestellt und 2011 veröffentlicht werden.

⁹⁶ Die Statistik ist an dieser Stelle aus Datenschutzgründen nur begrenzt aussagekräftig. So können keine Aussagen über den Bundesdienst in Gänze getroffen werden bzw. ob Teilzeitbeschäftigte seltener oder durchschnittlich schlechter beurteilt werden als Vollzeitbeschäftigte.

Ein wichtiger Aspekt familienfreundlicher Arbeitsformen ist die Frage von Leitung in Teilzeit. Einer repräsentativen Befragung zufolge glauben drei Viertel aller befragten Managerinnen und Manager, dass flexible Arbeitszeiten und Teilzeit auch für Führungskräfte vorteilhaft sein können.⁹⁷ Der beiderseitige Gewinn für Führungskräfte und Organisationen kann in besseren Vereinbarkeitsmöglichkeiten, aus höherer Zufriedenheit und Motivation bestehen. In der Privatwirtschaft ist Teilzeitbeschäftigten der Zugang zu Leitungsfunktionen dennoch bisher kaum eröffnet. Der Anteil der in Teilzeit ausgeübten Leitungsfunktionen betrug hier 2006 rund 3,6 Prozent.⁹⁸ Im Bundesdienst ist Teilzeit bei Beschäftigten mit Leitungsfunktionen nur geringfügig weiter verbreitet. Im Berichtszeitraum stagnierte der Anteil bei sechs Prozent (vgl. Abbildung 40). Die wenigen Leitungsfunktionen in Teilzeit konzentrieren sich vor allem auf untere Hierarchien, während sie in höheren Leitungsfunktionen quasi nicht vorkommen. Im Jahr 2009 wurde lediglich eine von 159 Abteilungsleitungen in einer obersten Bundesbehörde in Teilzeit ausgeübt. Der absolut höchste Teilzeitanteil in einer Leitungsfunktion trat 2009 mit zehn Prozent bei den Sachgebietsleitungen im mittelbaren Bundesdienst auf.



Der gleichstellungspolitischen Zielsetzung nach einer Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf bei gleichzeitiger Verbesserung der Teilhabe von Frauen an Leitungsfunktionen kann in Form von Teilzeitmodellen und in Form sogenannter „Doppelköpfe“ begegnet werden. In Letzteren üben zwei Beschäftigte in Arbeitsteilung ein formelles Amt aus (vgl. Beispiel 6).

97 FAZ.net vom 14.07.2007, <http://www.faz.net/s/RubF43C315CBC87496AB9894372D014B9BD/Doc~E93E26977-87F4477AA568A9B338F2C601~ATpl~Ecommon~Scontent.html> am 31.07.2010.

98 Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: *Führungskräftemonitor 2001 bis 2006*. Berlin 2008, Seite 39. Auf Grundlage von Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) beträgt der Frauenanteil in Leitungsfunktionen in der Privatwirtschaft im Jahr 2006 rund 24 Prozent. Von allen Führungskräften sind rund 12 Prozent der weiblichen und ein Prozent der männlichen Führungskräfte in Teilzeit, also bis zu 35 Wochenstunden, beschäftigt. Daraus ergibt sich ein Anteil der in Teilzeit ausgeübten Leitungsfunktionen an allen Leitungsfunktionen von ca. 3,6 Prozent im Jahr 2006.

Beispiel 6: Teilzeit in Leitungsfunktionen im Bundesministerium der Justiz

Im **Bundesministerium der Justiz** werden beide Modelle, sowohl Doppelköpfe als auch die Ausübung von Leitungsfunktion in Teilzeit, gefördert. So wurden im Jahr 2009 14 Prozent der Leitungspositionen in Teilzeit ausgeübt.

Dabei folgt die Entscheidung, ob eine Position als Doppelkopf oder als Teilzeitmodell ohne „Doppelkopf“ ausgeübt wird, den individuellen Gegebenheiten und Persönlichkeiten, da diese im Modell „Doppelkopf“ besonders harmonisieren müssen.

Um Karrierenachteilen von Teilzeitbeschäftigten in Leitungsfunktionen zu begegnen, wurden im Bundesministerium der Justiz potenzielle Vorbehalte gegen Teilzeitbeschäftigung in Leitungsfunktionen durch die Hausleitung und die Personalverwaltung aktiv abgebaut. Hierzu wurden unter anderem auch Leitfäden zu einer angemessenen, fairen Beurteilung von Teilzeitkräften in Leitungsfunktionen entwickelt.

Die Möglichkeiten, Leitungsfunktionen in Teilzeit oder als „Doppelkopf“ wahrzunehmen, werden verschiedentlich diskutiert. Die Umsetzung stellt je nach Aufgabengebiet und Position hohe Anforderungen an alle Beteiligten und erfordert eine ausgeprägte Innovationsbereitschaft von Vorgesetzten und Personalabteilungen. Die Ausübung von Leitungsfunktionen durch Doppelköpfe erfordert harmonisierende Persönlichkeiten, die als Doppelkopf tätig sind, sowie die zeitliche und organisatorische Abstimmung zweier Beschäftigter mit Führungsverantwortung. Im Vergleich der obersten Bundesbehörden treten dabei große Unterschiede auf. Im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) wurden im Jahr 2009 von 58 Referatsleitungen bereits 17 in Teilzeit ausgeübt, in einigen anderen obersten Bundesbehörden keine.⁹⁹

Der Anteil der in Teilzeit übertragenen Leitungsfunktionen an allen übertragenen Leitungsfunktionen variierte in den Verwaltungsbereichen im Berichtszeitraum (vgl. Tabelle 9). Der Frauenanteil der in Teilzeit ausgeübten Leitungsfunktionen hat im Berichtszeitraum deutlich zugenommen. Im Jahr 2009 wurden rund 80 Prozent der Teilzeitleitungsfunktionen durch Frauen wahrgenommen, während es im Jahr 2004 nur 67 Prozent waren.

Tabelle 9: Anteil der durchschnittlichen Übertragung von Leitungsfunktionen in Teilzeit im Bundesdienst im Berichtszeitraum

	oberste Bundesbehörden	nachgeordnete Bundesbehörden	mittelbarer Bundesdienst
Durchschnittliche Übertragung von Leitungsfunktionen in Teilzeit von 2004 bis 2009	2,6 Prozent	4,5 Prozent	5,0 Prozent

Quelle: Gleichstellungsstatistik 2004 bis 2009

Die große Mehrheit der Gleichstellungsbeauftragten (73 Prozent) ist der Meinung, dass die Dienststellen die Wahrnehmung von Leitungsfunktionen in Teilzeit eher nicht aktiv unterstützen. Die existierenden Leitungsfunktionen in Teilzeit beruhen eher auf individuell von Teilzeitbeschäftigten ausgehandelten Vereinbarungen, denn auf aktiver Förderung durch die Behörden.

⁹⁹ Leitungsfunktionen in Teilzeit wurden zum Stichtag 30.06.2009 in folgenden obersten Bundesbehörden nicht praktiziert: Auswärtiges Amt, Bundesrechnungshof, Bundesministerium für Gesundheit, Bundesrat, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung.

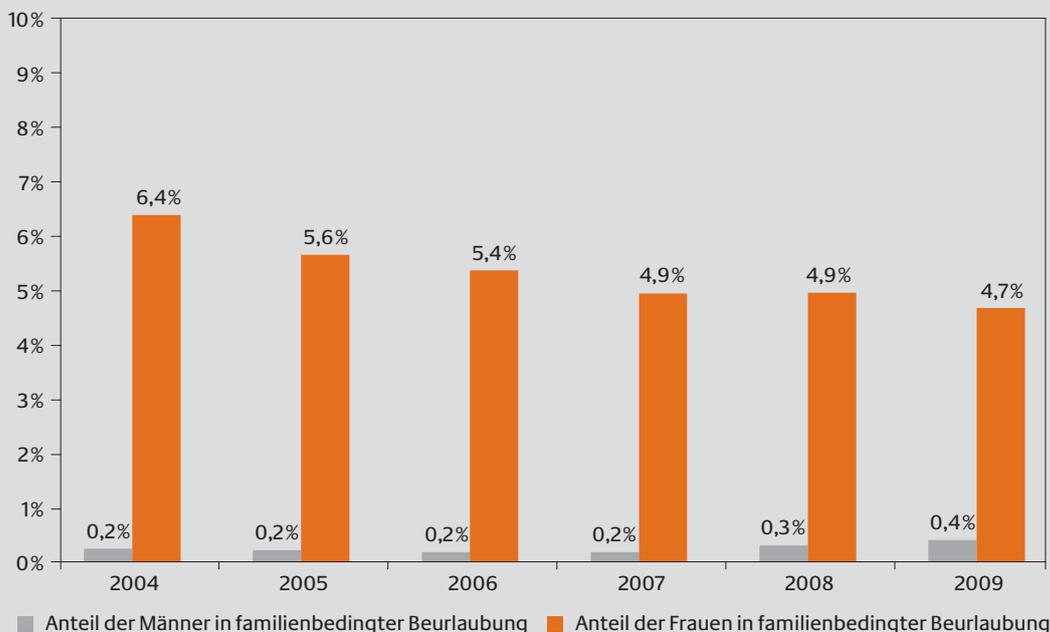
2.1.3.2 Beurlaubungen und Wiedereinstieg

Die Dienststelle hat durch geeignete Maßnahmen den aus familiären Gründen beurlaubten Beschäftigten die Verbindung zum Beruf und den beruflichen Wiedereinstieg zu erleichtern (§ 14 Absatz 2 Satz 1 BGlG).

Aus familiären Gründen beurlaubte Beschäftigte sind Beschäftigte, die zur Betreuung eines Kindes oder eines pflegebedürftigen Angehörigen von der Arbeit freigestellt sind. Die Gleichstellungsstatistik erlaubt keine Aussagen über die Hintergründe der familienbedingten Beurlaubung und deren Dauer.¹⁰⁰ Mittel- und langfristig wird sich infolge des demografischen Wandels die Herausforderung der Pflege von Angehörigen auch für den Bundesdienst verstärkt stellen und Fragen nach Freistellung für Pflegeaufgaben und Wiedereinstiegschancen nach einer pflegebedingten Auszeit in den Fokus rücken.¹⁰¹

Der Anteil und die Zahl familienbedingt beurlaubter Beschäftigter sind im Berichtszeitraum im Bundesdienst gesunken (vgl. Abbildung 41). Im Jahr 2009 waren im Bundesdienst lediglich 4,7 Prozent der Frauen und 0,4 Prozent der Männer beurlaubt. Frauen befinden sich rund zehn Mal häufiger in familienbedingter Beurlaubung als Männer. Der Rückgang der Zahl familienbedingt beurlaubter Frauen wird vielfach auf verbesserte alternative Möglichkeiten der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsleben im Bundesdienst zurückgeführt. Arbeitszeitflexibilisierung oder Telearbeit ermöglichen es Eltern mit kleinen Kindern, früher eine zumindest anteilige Beschäftigung wieder aufzunehmen.

Abbildung 41: Anteile der familienbedingt beurlaubten Frauen und Männer an allen weiblichen und männlichen Beschäftigten im Bundesdienst im Berichtszeitraum



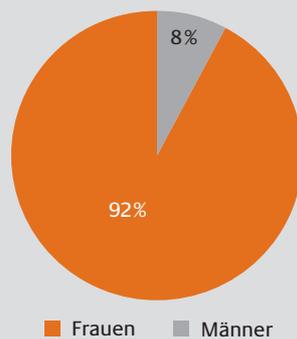
Quelle: Gleichstellungsstatistik 2004–2009

¹⁰⁰ Im Bundesdienst kann familienbedingte Beurlaubung bis zu fünfzehn Jahre in Anspruch genommen werden. Elternzeit ist bis zum Ende des dritten Lebensjahres des Kindes möglich.

¹⁰¹ Der Vorschlag einer Familienpflegezeit, der zurzeit im Bundesfamilienministerium verfolgt wird, trägt dieser Erwartung (nicht nur für den öffentlichen Dienst) Rechnung.

Familienbedingte Beurlaubung wird fast ausschließlich von Frauen wahrgenommen (vgl. Abbildung 42). Längere Erwerbsunterbrechungen sind mit der Gefahr verbunden, Einbußen in der beruflichen Entwicklung zu erleiden. Diese etwaigen Nachteile betreffen damit fast ausschließlich Frauen. Es ist daher wichtig, durch aktives Wiedereinstiegsmanagement einerseits die Rückkehr so zu unterstützen, dass sie mit echten beruflichen Perspektiven verbunden wird, und andererseits einer „Verobjektivierung“ und „Stereotypisierung“ entgegenzuwirken, die beobachtbare Nachteile von Frauen ursächlich allein auf (frei gewählte) Erwerbsunterbrechungen zurückführt.¹⁰²

Abbildung 42: Verteilung der familienbedingt Beurlaubten im Bundesdienst 2009



Quelle: Gleichstellungsstatistik 2009

In der öffentlichen Verwaltung besteht die Möglichkeit, die familienbedingte Beurlaubung bis zu fünfzehn Jahren auszudehnen. Rund 70 Prozent der Frauen planen jedoch, nach der Elternzeit in den Beruf zurückzukehren, daraus wiederum 71 Prozent in Teilzeit.¹⁰³ Das BGleig sieht vor, dass die Dienststellen den Beschäftigten den beruflichen Wiedereinstieg erleichtern. Ein möglichst früher Wiedereinstieg entspricht weithin den Wünschen der Beschäftigten und liegt im Regelfall im Eigeninteresse der Behörden, da Stellen nicht dauerhaft neu besetzt werden müssen.

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) hat die Bedeutung der Unterstützung des Wiedereintritts erkannt und führt regelmäßige Maßnahmen durch (vgl. Beispiel 7).

¹⁰² Vgl. zur Thematik Jutta Allmendinger: *Verschenkte Potenziale? Lebensverläufe nichterwerbstätiger Frauen* (zum Zeitpunkt der Erstellung des zweiten Erfahrungsberichts nur im Manuskript vorliegend, im September 2010 im Campus-Verlag, Frankfurt/New York erscheinend). Das Buch basiert auf den vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend geförderten Teilstudien von Jutta Allmendinger; Marina Hennig; Stefan Stuth: *Die Bedeutung des Berufs für die Dauer von Erwerbsunterbrechungen (2009)* und *Erwerbsverläufe und Weiterbildungsbeteiligung von Wiedereinsteigerinnen (2009)*, sowie auf der ebenfalls vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend geförderten Teilstudie von Stefan Stuth; Julia Schorlemmer; Marina Hennig; Jutta Allmendinger: *Freiwilliges Engagement – ein Patentrezept für Wiedereinsteigerinnen* (2010) und von Mareike Marina Hennig; Stefan Stuth Ebach; Anna Erika Hägglund: *Vereinbarkeit von Familie und Beruf im europäischen Vergleich (2010)*.

¹⁰³ Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: *Das Elterngeld im Urteil der jungen Eltern*. Berlin 2007, Seite 55.

Beispiel 7: Rückkehrmanagement im Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie

Das **Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie** sieht zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf ein halbjährliches Rückkehrmanagement für Schwangere und familienbedingt Beurlaubte vor. Alle familienbedingt beurlaubten sowie schwangeren Beschäftigten werden im halbjährlichen Rhythmus durch die Gleichstellungsbeauftragte und die Personalverwaltung angeschrieben und zu einer Informationsveranstaltung in das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie eingeladen. In dieser wird ein Update zu den Entwicklungen im Haus gegeben und über unterstützende Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie Fortbildungsmöglichkeiten informiert. Darüber hinaus können ein Teil des Intranets und eine Übersicht der Stellenangebote auch dezentral durch die familienbedingt Beurlaubten abgerufen werden.

Diese Maßnahme soll die Bindung der familienbedingt Beurlaubten an das Ministerium unterstützen sowie die Rahmenbedingung zu einer möglichst frühen Berufsrückkehr schaffen.

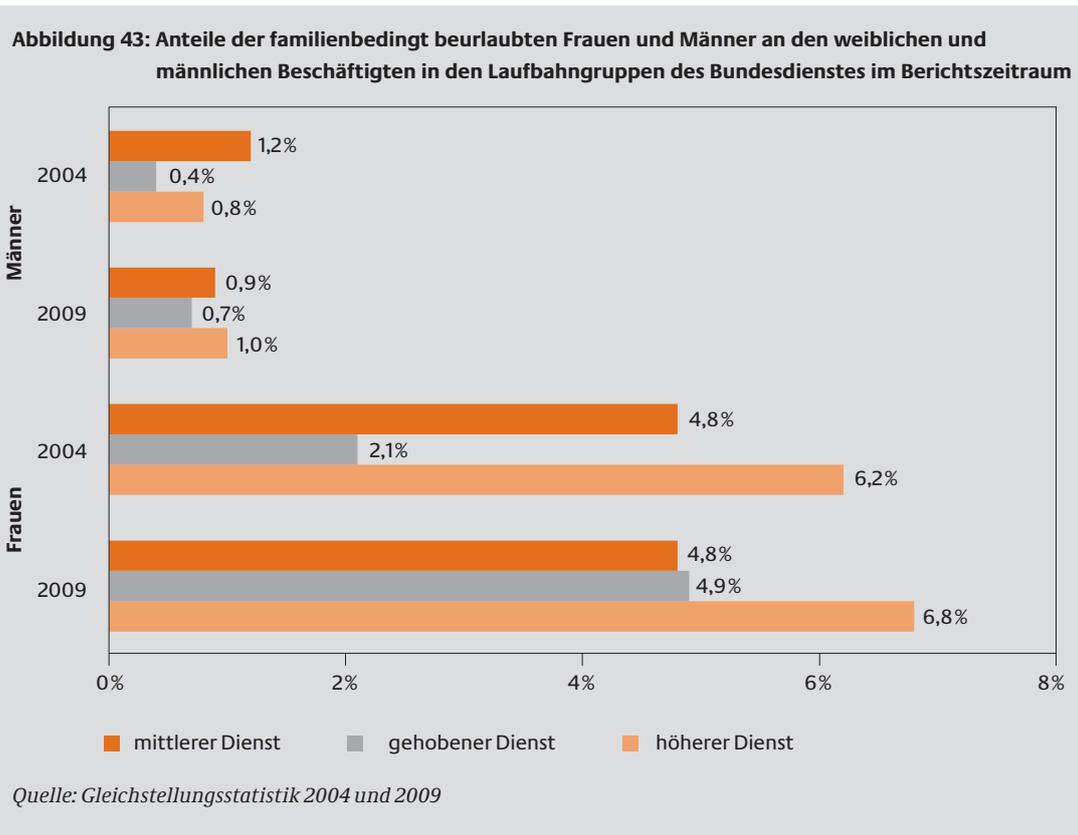
Die Inanspruchnahme familienbedingter Beurlaubung ist unter verbeamteten Beschäftigten deutlich höher als unter Tarifbeschäftigten (vgl. Tabelle 10). Dieser Effekt hat sich seit 2004 noch verstärkt. Eine Ursache kann darin liegen, dass Beamtinnen und Beamte sich während der Beurlaubung und für die Berufsrückkehr auf ihre frühere Position insgesamt besser abgesichert fühlen.

Tabelle 10: Durchschnittlicher Anteil der familienbedingt beurlaubten Männer und Frauen im Bundesdienst nach Beschäftigungsverhältnis 2009

	Beamtin/Beamter	Tarifbeschäftigte/-r
Männer	0,5 Prozent	0,3 Prozent
Frauen	6,8 Prozent	3,7 Prozent

Quelle: Gleichstellungsstatistik 2009

Der Anteil familienbedingt beurlaubter Frauen hat sich im Berichtszeitraum zwischen den Laufbahngruppen angenähert (vgl. Abbildung 43). Der stärkste Anstieg der Inanspruchnahme familienbedingter Beurlaubung tritt im Berichtszeitraum unter den Frauen des gehobenen Dienstes auf. Bei Männern sind keine wesentlichen Veränderungen im Berichtszeitraum beobachtbar.



Das BGlG sieht ausdrücklich vor, familienbedingt Beurlaubten die Teilnahme an Fortbildungsveranstaltungen zu ermöglichen, um damit den beruflichen Wiedereinstieg zu erleichtern. In den obersten Bundesbehörden besuchten im Durchschnitt des Berichtszeitraums elf Prozent der familienbedingt Beurlaubten eine Fortbildung, in den nachgeordneten Bundesbehörden rund sieben Prozent. Im Berichtszeitraum hat sich die Zahl familienbedingt Beurlaubter in Fortbildung in den obersten Bundesbehörden erhöht. Auffallend sind jedoch die Unterschiede zwischen Frauen und Männern. So nahmen in den obersten Bundesbehörden im Berichtszeitraum rund neun Prozent der Frauen, aber rund 27 Prozent der beurlaubten Männer an einer Fortbildungsmaßnahme teil. Im Vergleich besuchte in den obersten Bundesbehörden im Durchschnitt jede nicht beurlaubte Mitarbeiterin und jeder nicht beurlaubte Mitarbeiter im Jahr eine Fortbildung.

2.1.3.3 Kinderbetreuung

Kinderbetreuung bleibt insbesondere nach Wiedereinstieg in die Berufstätigkeit eine Herausforderung für die Beschäftigten. Die Bundesregierung hat sich gemeinsam mit Bundesländern und Kommunen zum Ziel gesetzt, bis zum Jahr 2013 flächendeckend Betreuungsangebote für unter Dreijährige aufzubauen.¹⁰⁴ Dieses Ziel trifft auf großen Zuspruch in der Bevölkerung.¹⁰⁵ Dennoch unterhalten wenige Unternehmen oder Behörden eigene Betreuungseinrichtungen. Unabhängig von der Beschäftigtenzahl ist es jedoch stets möglich, mit öffentlichen Anbietern zu kooperieren, um die Betreuungsbedarfe der Beschäftigten flexibel abzudecken.

¹⁰⁴ Vgl. Kinderförderungsgesetz vom 10.12.2008, in Kraft getreten am 16.12.2008.

¹⁰⁵ Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: *Familien Report 2009: Leistungen, Wirkungen, Trends*. Berlin 2009, Seite 10.

Die Unterstützung durch die Behörden in der Kinderbetreuung als eine wesentliche Voraussetzung beruflicher Tätigkeit und Entwicklung wird durch die Gleichstellungsbeauftragten als noch nicht zufriedenstellend eingeschätzt (vgl. Tabelle 11). Die Mehrheit der Gleichstellungsbeauftragten sieht in Bezug auf interne Kinderbetreuung, Vermittlung externer Kinderbetreuung oder die Einrichtung eines Eltern-Kind-Zimmers keine Unterstützung durch die Behörden.

Tabelle 11: Unterstützung durch die Behörden in der Kinderbetreuung aus Sicht der Gleichstellungsbeauftragten, N 501-509

	trifft nicht zu	trifft voll zu
Interne Kinderbetreuung	81 Prozent	5 Prozent
Vermittlung externer Kinderbetreuung	58 Prozent	12 Prozent
Eltern-Kind-Zimmer	55 Prozent	5 Prozent

Quelle: Befragung der Gleichstellungsbeauftragten 2009/2010

In einzelnen Behörden existieren bereits vorbildliche Modelle der Kinderbetreuung (vgl. Beispiel 8), in der Fläche des Bundesdienstes ist dies jedoch noch nicht gegeben. Aus der Befragung der obersten Bundesbehörden ergab sich, dass eine Reihe Behörden mit Familienservicedienstleistern kooperieren, die bei Bedarf der Beschäftigten Betreuungsmöglichkeiten für Kinder und für pflegebedürftige Angehörige vermitteln.

Beispiel 8: Kinderbetreuung und Familienservicedienstleistung im Bundesministerium für Arbeit und Soziales

Das **Bundesministerium für Arbeit und Soziales** eröffnete im Herbst 2010 in seinen Räumlichkeiten in Berlin eine Kindertagesstätte für unter Dreijährige. Bei den Beschäftigten des Bundesministeriums besteht Bedarf an solchen Kinderbetreuungsplätzen, entsprechende Kapazitäten in Berlin-Mitte fehlen. Gemeinsam haben die Leitung und die Verwaltung daher beschlossen, für die Beschäftigten in den eigenen Räumen eine Kindertagesbetreuung einzurichten. Dabei wird eine Berliner Kindertagesstätte eine „Außenstelle“ im Ministerium eröffnen. Für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales stehen gute Arbeitsbedingungen für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Vordergrund. Berufliches Engagement und engagierte Elternschaft sollen sich hier ergänzen. Die Schaffung von Kinderbetreuungsplätzen gehört dabei zu den wichtigsten Instrumenten, um die beruflichen Chancen insbesondere von Frauen zu fördern; denn Frauen nehmen einen Großteil der Elternzeit in Anspruch. Das Bundesministerium hingegen hat großes Interesse, die berufliche Abwesenheit seiner Beschäftigten zu verkürzen und ihr Know-how zu erhalten.

Flankiert wird dieses Angebot durch die Zusammenarbeit mit einem Familienservicedienstleister. Dieser steht den Beschäftigten des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales mit Beratungs- und Vermittlungsleistungen zur Kinderbetreuung und zu Pflegedienstleistungen für pflegebedürftige Angehörige zur Verfügung.

2.1.3.4 Fazit

Die Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit ist Frauen und Männern wichtig. Sie gehört zu den großen politischen Zielen unserer Zeit und nimmt in den Augen der Bürgerinnen und Bürger familienpolitisch den höchsten Stellenwert ein.¹⁰⁶ Vereinbarkeit von Familie und Beruf dient daher nicht allein der wirtschaftlichen Eigenständigkeit der Frauen und entspricht ihren eigenen Lebensvorstellungen. Vereinbarkeit von Familie und Beruf richtet sich an Frauen und Männer gleichermaßen und erfüllt mehr

¹⁰⁶ Allensbacher Archiv, IfD-Umfragen 10023 und 10036.

und mehr auch das moderne Verständnis junger Väter.¹⁰⁷ Möglichkeiten der Vereinbarkeit von Familie und Beruf sind auch organisationsökonomisch sinnvoll. In Anbetracht der demografischen Entwicklung ist es geradezu unverzichtbar, Personen mit Familienpflichten als hoch qualifizierte Fachkräfte in den Organisationen zu halten bzw. als Beschäftigte zu gewinnen. Möglichkeiten der Vereinbarkeit von Familie und Beruf können darüber hinaus auch die Arbeitszufriedenheit und Motivation von Frauen und Männern erhöhen.

Die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit, abgebildet über Teilzeitbeschäftigung und familienbedingte Beurlaubung, wird im Bundesdienst weiterhin zu rund 90 Prozent durch Frauen wahrgenommen.¹⁰⁸ Der Ausbau der Teilzeitbeschäftigung war ein Anliegen der Gleichstellungsbemühungen, da erst hieraus Möglichkeiten für Frauen eröffnet werden, Familie und Beruf miteinander zu verbinden. Der Bundesdienst sollte die Möglichkeiten ausschöpfen, sein Image als Arbeitgeber verstärkt über seine Gleichstellungsverpflichtungen und Spielräume zur Work-Life-Balance-gerechten Gestaltung von Beschäftigungsverhältnissen zu schärfen.

Auffällig ist hingegen die stark unterschiedliche Inanspruchnahme von Teilzeitbeschäftigung durch Frauen und Männer, was dazu führt, dass etwaige Karrierenachteile fast ausschließlich Frauen treffen. Hier ist es zuvorderst Aufgabe der Dienststellen, dafür Sorge zu tragen, dass Benachteiligungen Teilzeitbeschäftigter in Beförderungen/Höhergruppierungen verhindert werden. Statistische Vergleiche der Beförderungen und Höhergruppierungen zwischen Voll- und Teilzeitbeschäftigten zeigen Handlungsbedarf.

Handlungsbedarf besteht weiterhin in der Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Führungskräfte. Ein Drittel der Gleichstellungsbeauftragten sieht die noch immer bestehenden Hürden für Führungskräfte bei der Vereinbarkeit von Beruf und Familie als eines der größten Hemmnisse weiterer Gleichstellung an. Die Verbreitung von Teilzeitmodellen für Leitungsfunktionen im Bundesdienst ist trotz verschiedenster erprobter Modelle noch sehr gering.

Ressortübergreifend praktizierte Ansätze zur Verbesserung der Vereinbarkeit sind Teilzeitmodelle in vielfältigen Ausprägungen. Eine Möglichkeit, Vereinbarkeit mit hohem Arbeitsumfang zu kombinieren, liegt in flexiblen Vollzeitmodellen, in denen die Arbeitszeit unabhängig von Kernarbeitszeiten geregelt wird.

Während Teilzeitmodelle im Bundesdienst weitverbreitet sind, gibt es hinsichtlich der Flexibilisierung des Arbeitsortes, beispielsweise durch Telearbeit, mobiles Arbeiten oder Befreiung von der Präsenzpflcht, noch Ausbaupotenzial.

Der Anteil familienbedingt beurlaubter Männer blieb im Berichtszeitraum konstant gering. Erste Auswertungen des 2007 eingeführten Elterngeldes zeigen jedoch eine stärkere Inan-

¹⁰⁷ Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: *Familien Report 2009: Leistungen, Wirkungen, Trends*. Berlin 2009, Seite 83 ff.

¹⁰⁸ Die Zahl der Kinder hat für Frauen einen deutlich mindernden Einfluss auf den Umfang der Arbeitszeit, bei Männern jedoch nicht. Vgl. IAQ-Report 2008/04, Seite 5.

spruchnahme von Elterngeld durch Väter.¹⁰⁹ Familienzeit ist weiterhin vorwiegend Frauensache. Die Personalverwaltungen und Gleichstellungsbeauftragten sollten Männer bewusster als Zielgruppe der Maßnahmen von Vereinbarkeit von Familie und Beruf betrachten und auf die Veränderung und Diversifizierung von Arbeitskulturen, die sich an immer verfügbaren Vollzeitberufstätigen orientieren, hinwirken. Hilfreich ist hierfür ein Signal der Dienststellenleitungen, dass eine Inanspruchnahme von Familienzeit durch Männer gleichermaßen wie durch Frauen akzeptiert ist.

Nach Ansicht der Gleichstellungsbeauftragten werden die Beschäftigten in der Kinderbetreuung im Bundesdienst insgesamt noch nicht ausreichend unterstützt. Einige Behörden kooperieren bereits mit Familienservicedienstleistern, um für kurzfristigen Bedarf Möglichkeiten der Betreuung zu schaffen. Aus den Interviews deutet sich Handlungsbedarf im Rückkehrmanagement Beurlaubter an. Hier ist insbesondere auf die besonders geringe Beteiligung von Frauen an den Fortbildungsangeboten für diese Zielgruppe zu verweisen, die durch eine Überprüfung der Ursachen und eine Weiterentwicklung der Angebote positiv beeinflusst werden sollte.

2.1.4 Akteurinnen, Akteure und Instrumente

- Für Personalverwaltungen und Führungskräfte als wesentliche Akteurinnen und Akteure der Gesetzesumsetzung ist die Integration der Ziele des BGleIG in ihre Alltagsroutinen weiter eine Herausforderung. Es ist für sie nach Aussage der Gleichstellungsbeauftragten nicht selbstverständlich, gleichstellungspolitische Vorgaben umzusetzen.
- In der Arbeit der Gleichstellungsbeauftragten stellt sich vor allem die Kooperation mit den unterschiedlichen verantwortlichen Akteurinnen und Akteuren, insbesondere mit Führungskräften, als Herausforderung dar.
- Die Ausgestaltung der gesetzlich vorgeschriebenen frühzeitigen Beteiligung der Gleichstellungsbeauftragten bei personellen, sozialen und organisatorischen Maßnahmen wird von den Gleichstellungsbeauftragten in der Praxis als verbesserungsfähig bewertet.
- Der gesetzlichen Verpflichtung zur Erstellung der Gleichstellungspläne kommen nach Einschätzung der befragten Gleichstellungsbeauftragten nur rund zwei Drittel der Dienststellen nach und auch in Hinblick auf Ausgestaltung und Aktualisierung der Gleichstellungspläne besteht deutliches Verbesserungspotenzial.
- Die Formulierung konkreter Ziele und Maßnahmen, breite Unterstützung durch die Beschäftigten sowie ein effektives Gleichstellungsmanagement und -controlling im Hinblick auf die Umsetzung sind aus Sicht der Gleichstellungsbeauftragten entscheidend für die Wirksamkeit dieses Instrumentes.

109 Unter den Leistungsbeziehenden im ersten Quartal 2010 waren rund 20 Prozent Männer. Vgl. Statistisches Bundesamt: Statistik zum Elterngeld: 1. Vierteljahr 2010, Wiesbaden 2010, Seite 6.

2.1.4.1 Verantwortung und Rolle der Personalverwaltungen

Der Gleichstellungsplan ist ein wesentliches Instrument der Personalplanung, insbesondere der Personalentwicklung, und zur Gleichstellung von Frauen und Männern. Seine Umsetzung ist besondere Verpflichtung der Personalverwaltung (vgl. § 11 Absatz 1 BGlG).

Der Gleichstellungsplan wird von der Dienststelle unter frühzeitiger Beteiligung der Gleichstellungsbeauftragten für vier Jahre erstellt (vgl. § 11 Absatz 4 BGlG).

Die Dienststelle hat Arbeitszeiten und sonstige Rahmenbedingungen anzubieten, die Frauen und Männern die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit erleichtern, soweit zwingende dienstliche Belange nicht entgegenstehen (§ 12 Absatz 1 BGlG).

(Weitere Aufgaben der Personalverwaltung ergeben sich aus dem Gesetz, insbesondere aus §§ 6, 7, 8, 10, 13, 14 BGlG.)

Eine moderne Personalarbeit ist den Grundsätzen der Chancengleichheit, Leistungsorientierung und Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit verpflichtet. Das BGlG nimmt die Personalverwaltungen besonders in die Verantwortung und macht Gleichstellung zu einem integralen Bestandteil ihrer Arbeit. Diese Aufgabe spiegelt sich in allen personalwirtschaftlichen Vorgängen, in der Sensibilisierung der Führungskräfte, der Erstellung des Gleichstellungsplans, im Ausbau der Vereinbarkeitsinfrastruktur oder der Zusammenarbeit mit der Gleichstellungsbeauftragten wider.

Personalverwaltung umfasst im Wesentlichen die Aufgabenbereiche Bedarfsplanung, Personalgewinnung, Personalbewirtschaftung und Personalentwicklung. Das öffentliche Dienstrecht, die geringe Mobilität zwischen den Laufbahngruppen und zwischen den verschiedenen Ressorts mit ihren Geschäftsbereichen, ebenso wie der kaum gegebene Austausch mit der Privatwirtschaft prägen die besonderen Rahmenbedingungen der Personalverwaltung im Geltungsbereich des BGlG. Diese Rahmenbedingungen schränken die Umsetzung moderner Personalentwicklungsinstrumente ein und führten in der Vergangenheit häufig dazu, dass individuelle Personalentwicklung lediglich als Turnus der Ämterabfolge der Laufbahngruppen begriffen wurde und die strategisch konzeptionelle Komponente in den Hintergrund geriet. Unberührt davon bleibt jedoch die Umsetzung moderner Personalentwicklungskonzepte insgesamt. Personalentwicklung hat insbesondere im Bereich der Maßnahmen zum Erhalt und zur Erhöhung der Motivation der Beschäftigten eine zentrale Rolle. Hierdurch können zusätzliche Leistungspotenziale erschlossen werden. Seit einigen Jahren gibt es bereits in vielen Behörden einen positiven Trend zu beobachten. Nicht zuletzt die Änderungen im Dienstrechtsneuordnungsgesetz (DNeuG) und die novellierte Bundeslaufbahnverordnung (BLV) haben der Personalentwicklung mit den neuen Aufstiegsmöglichkeiten und den empfohlenen Instrumenten der Personalentwicklung bis hin zur Verpflichtung einer jeden Behörde, ein Personalentwicklungskonzept einzuführen, enormen Auftrieb verschafft. Dennoch sehen die Führungskräfte der öffentlichen Verwaltungen selbst in der Professionalisierung der Personalentwicklung noch große Potenziale.¹¹⁰

¹¹⁰ Gerhard Hammerschmid et al.: *Verwaltungsführung heute*. Berlin 2010.

In den vergangenen zehn Jahren stieg die Bedeutung der Personalverwaltung als zentrale Trägerin der Personalentwicklung. Es wurde offensichtlich, dass Personalentwicklung eine Voraussetzung der Verwaltungsmodernisierung und Gleichstellung wiederum einer ihrer Bestandteile ist. An die Bundesministerien richtete sich die Vorgabe, Personalentwicklungskonzepte, die parallel der Umsetzung der Gleichstellung dienen, aufzubauen.¹¹¹ An dieser Stelle kann das BGleG durch die zugehörige Gleichstellungsstatistik und die Vorgaben des Gleichstellungsplans zu konkreten Maßnahmen und Zielformulierungen durchaus auch als Motor der Personalentwicklung wirken.

Der Personalentwicklung kommt die Aufgabe zu, den langfristigen Personalbedarf in der gebotenen Zahl und Qualifikation der Beschäftigten zu sichern und diese auf neue Anforderungen vorzubereiten. Stellenabbau zwingt die Behörden dazu, vorhandene Potenziale noch besser auszuschöpfen. In Zukunft wird die dienstleistende Funktion der Personalabteilung für die Behörden und Fachabteilungen zunehmend an Bedeutung gewinnen. Personalverwaltung steuert mit dem Personal die zentrale Ressource und den kritischen Erfolgsfaktor öffentlicher Verwaltungen in enger Abstimmung mit den Fachabteilungen.

Personalentwicklung sollte dabei nicht auf Fortbildung allein beschränkt werden. Sie ist als ein mittelfristiger, gestaltender, systematischer Prozess zu verstehen, der in jeder Behörde individuell geregelt werden muss und der Einfluss auf die Entwicklung der Organisationskultur hat.

Alle Maßnahmen der Personalverwaltung und Personalentwicklung haben gleichstellungspolitischen Gehalt und sind daher in ihrer Anwendung stets auf eventuelle Konsequenzen für Frauen und Männer zu hinterfragen. So sind etwa unterschiedlichste Maßnahmen denkbar, die dem Ziel dienen, die Qualifikationen der Beschäftigten zu steigern. Zu ihnen gehören zum Beispiel Personalrotation, Projektarbeit, Stellvertretungsregelungen, Beförderungen etc.

Der Zusammenhang der Themen Gleichstellung und Personalentwicklung ist damit offensichtlich. In der Befragung der obersten Bundesbehörden schätzten diese die Verknüpfung der beiden Themen im Berichtszeitraum als in hohem Maße erreicht an. Ungefähr ein Drittel der befragten Gleichstellungsbeauftragten betrachtet die Verbindung jedoch als eher nicht gelungen. Die Potenziale des Gleichstellungsplans für die Personalarbeit und Personalentwicklung werden daher nicht ausgeschöpft. Ebenso wenig kann ein Personalentwicklungskonzept ohne Gleichstellungsorientierung modernen Anforderungen genügen.

Auch Führungskräfte in den Fachabteilungen haben große Spielräume der Personalentwicklung in ihrer eigenen Arbeitseinheit. Allein die jährlichen Gespräche mit der Mitarbeiterschaft geben Gelegenheit, sowohl seitens der Führungskräfte als auch seitens der Mitar-

¹¹¹ Das Regierungsprogramm „*Moderner Staat – moderne Verwaltung*“ wurde 1999 beschlossen. Darin war die Vorgabe an die Bundesministerien enthalten, Personalentwicklungskonzepte zu erstellen. Gender-Mainstreaming war ein Leitprinzip. Das Regierungsprogramm wird seit 2006 fortgeführt unter dem Titel „*Verwaltung innovativ*“. Auch in aktuellen Studien wird Personalentwicklung als der Erfolg versprechendste Ansatz der Modernisierung gesehen. Vgl. Gerhard Hammerschmid et al.: *Verwaltungsführung heute*. Berlin 2010; vgl. Modernisierungs- und Fortbildungsvereinbarung zwischen dem Bundesministerium des Innern, dem Deutschen Beamtenbund und dem Deutschen Gewerkschaftsbund vom 05.10.2007.

beiterinnen und Mitarbeiter Maßnahmen der Personalentwicklung zu thematisieren. Die Qualifizierung der Führungskräfte für ein modernes Aufgabenspektrum, das unter anderem eine Sensibilität hinsichtlich Gleichstellung und der Belange von Beschäftigten mit Familienpflichten enthält, ist daher ein weiteres Element einer professionellen Personalentwicklung. Dieses Verständnis ist unter den Leitungskräften im Berichtszeitraum nach Einschätzung der Gleichstellungsbeauftragten noch nicht ausreichend gegeben, worin sie ein zentrales Hemmnis sehen. Daher gehört es in den Aufgabenbereich der Personalverwaltung, die Führungskräfte entsprechend für die Relevanz von Gleichstellung und Vereinbarkeitsfragen zu sensibilisieren. Hier sind verstärkte Anstrengungen zu unternehmen. Zusätzlich kann die Personalabteilung transparente Verfahren vorgeben oder Handreichungen verfassen. In bestimmten Themenfeldern wie zum Beispiel der Beurteilung von Vollzeit- und Teilzeitkräften, der Vergabe von Leistungsentgelten bzw. Leistungsprämien oder Verbeamtungen ist es angebracht, separate Statistiken zu führen, was sich bereits in einigen obersten Bundesbehörden bewährt hat.

Die Personalverwaltungen müssen im Zuge ihrer Zuständigkeit für Gleichstellung die elektronische Personaldatenverwaltung so differenziert gestalten, dass Diskriminierungseffekte sichtbar gemacht werden können.

Zentrale Aufgabe der Personalverwaltung ist es, den Gleichstellungsplan unter Beteiligung der Gleichstellungsbeauftragten zu erstellen. Dieser Aufgabe wird im Berichtszeitraum noch nicht hinreichend nachgekommen. So werden Gleichstellungspläne zum Teil gar nicht entwickelt oder aktualisiert, zum Teil werden sie nicht entsprechend den inhaltlichen Vorgaben des BGleG ausgestaltet.¹¹²

Die Personalabteilung ist dafür zuständig, für geeignete Rahmenbedingungen zur Verbesserung von Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsleben zu sorgen. Hier konnte der Bundesdienst, auch aus Sicht der Gleichstellungsbeauftragten, im Berichtszeitraum beachtliche Fortschritte erzielen. Bezüglich der Flexibilisierung von Arbeitszeit scheinen die Personal- und Fachabteilungen den Wünschen der Beschäftigten in weitem Maße nachzukommen. Telearbeit ist hingegen deutlich weniger weitverbreitet. Auch die Begleitung familienbedingt Beurlaubter und deren Wiedereinstieg in den Beruf gehören zum Aufgabenkatalog der Personalabteilungen. Hier besteht noch Verbesserungspotenzial. Bereits über einfache Maßnahmen, wie zum Beispiel E-Mail-Verteiler oder Fortbildungsangebote, kann der Wiedereinstieg nach einer familienbedingten Erwerbsunterbrechung begünstigt werden.¹¹³ Die Unterstützung der Beschäftigten in der Kinderbetreuung ist aus Sicht der Gleichstellungsbeauftragten ebenfalls noch nicht zufriedenstellend. Möglichkeiten bestehen hier in einer verstärkten Kooperation mit Kindertagesstätten sowie dem Ausbau von Eltern-Kind-Zimmern oder eigenen Betreuungseinrichtungen. Zunehmend wird auch die Unterstützung bei der Vermittlung einer Betreuung pflegebedürftiger Angehöriger eine wichtige Aufgabe der Personalverwaltung sein.

112 Siehe dazu ausführlich Kapitel 2.1.4.5.

113 Das Aktionsprogramm „*Perspektive Wiedereinstieg*“, das das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zusammen mit der Bundesagentur für Arbeit in den letzten Jahren entwickelt hat, liefert Erkenntnisse, die auch für das Wiedereinstiegsmanagement des öffentlichen Dienstes von besonderem Interesse sind.

In allen personalrelevanten Bereichen, die Auswirkungen auf Gleichstellung und Vereinbarkeit von Familie und Beruf haben können, ist eine enge Kooperation zwischen Gleichstellungsbeauftragten und Personalverwaltungen nicht nur gesetzlich geboten, sondern auch fachlich sinnvoll. Diese Zusammenarbeit mit der Personalverwaltung wird von den Gleichstellungsbeauftragten im Rahmen der Befragung zum zweiten Erfahrungsbericht im Vergleich am positivsten bewertet, erscheint ihnen aber weiterhin verbesserungswürdig.¹¹⁴ So wird, ausweislich der Befragung der Gleichstellungsbeauftragten, rund die Hälfte (51 Prozent) der Gleichstellungsbeauftragten tendenziell nicht ausreichend früh informiert. Damit gehen Reibungsverluste einher, die der Tätigkeit beider Seiten nicht förderlich sind.

Auch die Beteiligung der Gleichstellungsbeauftragten wird nach deren Einschätzung nicht in allen Behörden flächendeckend umgesetzt. In einer wünschenswerten konstruktiven Kooperation könnte die Personalverwaltung die Kompetenzen der Gleichstellungsbeauftragten für ihre eigene Tätigkeit gezielt nutzen, zumal die Tätigkeit der Gleichstellungsbeauftragten als Teil der Verwaltung definiert ist. Die gleichstellungspolitische Verantwortung der Personalverwaltung kann nicht an die Gleichstellungsbeauftragte delegiert, sondern muss eigenverantwortlich in der Personalverwaltung wahrgenommen werden. Die Rolle der Gleichstellungsbeauftragten ist hierbei, ihre Expertise zu gleichstellungspolitischen Fragen zur Verfügung zu stellen und – wie im Gesetz vorgeschrieben – die Umsetzung des BGleIG zu überwachen und zu fördern bzw. als moderne Controllinginstanz positiv zu wirken.

2.1.4.2 Gleichstellung als Aufgabe der Führungskräfte

Alle Beschäftigten, insbesondere auch solche mit Vorgesetzten- und Leitungsaufgaben, sind verpflichtet, die Gleichstellung von Frauen und Männern zu fördern. Diese Verpflichtung ist als durchgängiges Leitprinzip in allen Aufgabenbereichen der Dienststelle sowie auch bei der Zusammenarbeit von Dienststellen zu berücksichtigen (§ 2 BGleIG).

Den Führungskräften in der Bundesverwaltung kommt in der Durchsetzung der Ziele des BGleIG eine entscheidende Rolle zu. Sie nehmen als Vorgesetzte direkt auf die Erreichung von Gleichstellungszielen Einfluss und ihre Entscheidungen wirken darüber hinaus vorbildhaft auf die Beschäftigten in einer Organisation. Den Führungskräften der obersten Bundesbehörden und Bundesoberbehörden kommt im Zuge der Fach- und Rechtsaufsicht eine besondere Verpflichtung zur Kontrolle der Umsetzung des BGleIG im Geschäftsbereich zu, in dem sie die Verantwortung für die Fach- und Rechtsaufsicht selbst wahrnehmen oder aber im Rahmen ihrer Führungsfunktion an Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter delegieren.

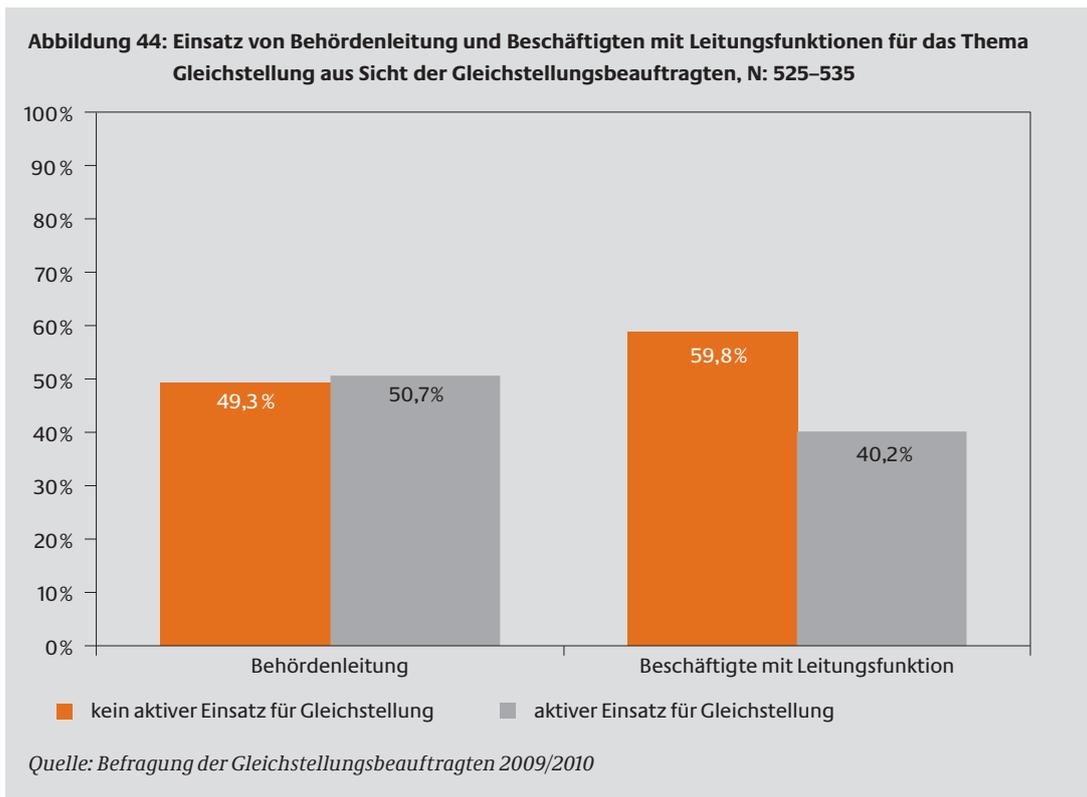
Grundvoraussetzung für die Durchsetzung des BGleIG ist eine klar kommunizierte und vorgelebte Unterstützung gleichstellungspolitischer Ziele durch die Dienststellenleitungen. Ein eindeutiges Bekenntnis auf höchster Leitungsebene ist eine wichtige Triebfeder, um Gleichstellung auf allen Ebenen der Facharbeit in der Verwaltungspraxis umzusetzen.

¹¹⁴ Auf die Frage, ob die Zusammenarbeit mit den verschiedenen Akteurinnen und Akteuren gut verläuft, ergeben sich folgende Mittelwerte auf einer Skala von 1 (trifft nicht zu) bis 6 (trifft voll zu): Personalverwaltung 4,4; Behördenleitung 4,1; andere Beschäftigte mit Leitungsfunktion 3,8.

Gleichstellung ist ein Thema, das (auch) top-down, also von den oberen Ebenen ausgehend, kommuniziert und verankert werden muss. Insbesondere in den geführten Interviews wurde wiederholt deutlich, dass Gleichstellung nicht von sich aus und ohne äußere Unterstützung aus der Basis einer Organisation erwächst, sondern durch Führungsebenen und Dienststellenleitung kontinuierlich gelebt und eingefordert werden muss. Die daraus erwachsenen Ansprüche an Leitungsfunktionen beinhalten, dass sich die Führungskräfte dieser Verantwortung bei der Führung ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und deren Beurteilung bewusst sind. Hier ist eine besondere Sensibilität für Gleichstellungs- und Vereinbarkeitsfragen vonnöten, um zum Beispiel bei Frauen und Männern Fach- und Sozialkompetenz frei von Geschlechterstereotypen zu beurteilen oder die Leistung von Teilzeit- und Telearbeitskräften unabhängig von deren Präsenz und Stundenzahl objektiv zu erfassen.

Bei der Wahrnehmung der Führungsverantwortung muss darüber hinaus nicht nur auf Transparenz und Gleichbehandlung geachtet, sondern im Hinblick auf potenzielle Benachteiligungen reflektiert werden, ob beispielsweise Männer und Frauen der gleichen Arbeitseinheit gleichermaßen gefördert werden und in welcher Weise sich das eigene Geschlecht auf Maßstäbe, Verhalten und Förderung der Beschäftigten auswirkt. Dabei wachsen naturgemäß die Anforderungen mit steigender Hierarchieebene, da höhere Leitungsebenen auch als Korrektiv der unteren Leitungsebene fungieren. So sind Führungskräfte auf der oberen Hierarchieebene dafür verantwortlich, die Qualität der Personalführung auch im Hinblick auf Geschlechtergerechtigkeit und einer angemessenen Berücksichtigung der Belange von Personen mit Familienpflichten zu prüfen, Führungsschwächen zu identifizieren und für die stete Fort- und Weiterbildung der unteren Leitungen – auch bezüglich der angemessenen Berücksichtigung der Ziele zur Gleichstellung und Vereinbarkeit von Familie und Beruf – Sorge zu tragen.

Die Unterstützung von Gleichstellung durch Führungskräfte ist daher für die Umsetzung der Ziele des BGleG von besonderer Bedeutung. Die Bewertung der Führungskräfte durch die im Rahmen des zweiten Erfahrungsberichts befragten Gleichstellungsbeauftragten fällt in Bezug auf ihr Gleichstellungsengagement nicht zufriedenstellend aus (vgl. Abbildung 44). Nur rund die Hälfte der Gleichstellungsbeauftragten schätzt die eigene Behördenleitung als „aktiv für Gleichstellung“ ein, knapp 50 Prozent nehmen ihre Behördenleitung diesbezüglich als nicht engagiert wahr. Als noch weniger aktiv werden jedoch die Beschäftigten mit Leitungsfunktionen eingeschätzt. Von deren Einsatz für das Thema Gleichstellung berichten lediglich 40 Prozent der befragten Gleichstellungsbeauftragten, mehr als die Hälfte der Befragten beobachtet keinen aktiven Einsatz.



Dieser Eindruck wurde ebenfalls durch die für den zweiten Erfahrungsbericht geführten Interviews bestätigt: Unter den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern mit Leitungsfunktion ist das Verständnis und der Einsatz für das Thema vielfach nicht verwurzelt. Die befragten Gleichstellungsbeauftragten sehen im fehlenden grundsätzlichen Verständnis für das Thema Gleichstellung den größten Handlungsbedarf. In den geführten Interviews wurde wiederholt deutlich, dass vielfach davon ausgegangen wird, dass sich die Ziele des BGleG durch den natürlichen Verlauf über einen mittelfristigen Zeitraum ohnehin von selbst einstellen. Die Auswertung der Gleichstellungst Statistik zeigt hingegen, dass sich beispielsweise steigende Frauenanteile an Laufbahngruppen auch über längere Zeiträume nicht adäquat in steigenden Frauenanteilen bei Führungsfunktionen widerspiegeln. Eine nähere Betrachtung der obersten Bundesbehörden mit besonders positiven Entwicklungen hat gezeigt, dass Erfolge zumeist auf das besondere Engagement der Behördenleitung zurückzuführen sind. Insofern muss das Wissen über die gesetzliche Verantwortung und den weiterhin bestehenden Handlungsbedarf stärker in das Bewusstsein der Führungskräfte gerückt werden.

Relativ skeptisch beurteilen die Gleichstellungsbeauftragten auch die Unterstützung durch Beschäftigte mit Leitungsfunktion der obersten Bundesbehörden oder Bundesoberbehörden in deren Geschäftsbereich im Rahmen ihrer Fach- und/oder Rechtsaufsicht. 56 Prozent der für den zweiten Erfahrungsbericht befragten Gleichstellungsbeauftragten fühlen sich durch die übergeordnete Behörde bzw. die Rechts- und Fachaufsicht nicht ausreichend unterstützt. 17 Prozent der Befragten geben sogar an, in ihrer Tätigkeit als Gleichstellungsbeauftragte gar keine Unterstützung zu erfahren. Vor dem Hintergrund des vergleichsweise großen Anteils der Beschäftigten im mittelbaren und nachgeordneten Bereich sollte die Fach- und Rechtsaufsicht optimiert werden und zentraler Bestandteil der Führungsaufgabe sein.

Angesichts der großen Verantwortung, die Führungskräfte für die Umsetzung der Ziele des BGleIG tragen, zeigen sich bei dieser Akteursgruppe die vielleicht größten Herausforderungen. Die Umsetzung der im BGleIG formulierten Ziele ist unabdingbarer Bestandteil der allgemeinen Führungsaufgabe und sollte über die bestehenden Instrumente aktiv gefördert sowie ein fester Bestandteil des Anforderungsprofils werden. Der Ansprache der Führungskräfte durch die Gleichstellungsbeauftragten kommt angesichts der besonderen Verantwortung der Gleichstellungsbeauftragten für die Umsetzung des Gesetzes daher eine herausragende Bedeutung zu.

Ein besonders wichtiges und in der Steuerung wirksames Instrument ist eine geschlechtergerechte und die Belange von Beschäftigten mit Familienpflichten berücksichtigende Arbeitsorganisation. Die Entscheidung, wie Aufgaben inhaltlich und zeitlich verteilt werden, hat große Auswirkungen auf die Umsetzung von Chancengleichheit. Dabei erfordert die wachsende Flexibilisierung von Arbeitszeit und Arbeitsort erhöhte Organisations- und Kommunikationsfähigkeiten. Besprechungen können beispielsweise nicht ad hoc abgehalten werden, sondern müssen sich nach neuen Anforderungen und Kriterien ausrichten. Dies stellt Führungskräfte vor eine anspruchsvolle Aufgabe. Einerseits sollen sie die Belange ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter berücksichtigen, andererseits müssen sie auch eine funktionierende Zusammenarbeit sowie ordnungsgemäße und fristgerechte Arbeits erledigung in ihrer Arbeitseinheit sicherstellen. Diese Aufgabe kann aber, dies zeigen die positiven Beispiele, durchaus gemeistert werden, wenn der Wille zur Umsetzung von Gleichstellung und Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit vorhanden ist. Ebenso verhält es sich mit der Kommunikation gegenüber den Beschäftigten, die ausgewogen, fair und unabhängig von physischer Anwesenheit gestaltet sein muss, um einer eventuellen Benachteiligung, zum Beispiel gegenüber Teilzeitkräften, vorzubeugen. Nicht zuletzt muss auch bei der Förderung und Weiterentwicklung von Beschäftigten deren individuelle Situation, wie zum Beispiel Familienpflichten, Behinderung oder Wiedereinstieg, Berücksichtigung finden. Unabdingbarer Bestandteil der Führungsverantwortung ist dabei die Reflexion der eigenen Förderungs- und Bewertungsmuster, um einer eventuellen „Ebenbildförderung“ aktiv entgegenzuwirken.

Darüber hinaus nehmen Führungskräfte durch die formalen Beurteilungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eine zentrale Funktion zur Steuerung von Chancengleichheit wahr. Die sich hier stellende Anforderung liegt im Wandel von einer Anwesenheits- hin zu einer Kompetenz- und Ergebnisorientierung. Engagement von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ist bei konsequenter Umsetzung der Ziele von Gleichstellung und Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit nicht durch Anwesenheit in der Dienststelle, sondern durch Arbeitsergebnisse zu beurteilen. Diese müssen frei von geschlechtsspezifischen Erwartungshaltungen und impliziten unterschiedlichen Maßstäben für Männer und Frauen sein.

Aber auch Beurteilungen der Führungskräfte selbst können ein wirksames Steuerungsinstrument für Gleichstellung sein (vgl. Beispiel 9). Hierbei sollten die sozialen und kommunikativen Kompetenzen der Führungskräfte eine ebenso starke Position wie die Beurteilung ihrer Facharbeit einnehmen, um die jeweilige Führungsaufgabe in angemessenem Verhältnis zu der getragenen Verantwortung zu bewerten. Die Qualität der Personalführung

sollte auch im Hinblick auf Geschlechtergerechtigkeit und angemessene Berücksichtigung der Belange von Beschäftigten mit Familienpflichten bewertet, zudem sollten Führungsschwächen identifiziert und angesprochen werden.

Beispiel 9: Genderkompetenz als Beurteilungskriterium im Bundesministerium der Verteidigung

Im **Bundesministerium der Verteidigung** wird der „Gender-Mainstreaming-Kompetenz“ besondere Bedeutung beigemessen. Sie wird als eigenständiges Einzelmerkmal bei der Beurteilung der beamteten Referatsleiterinnen und Referatsleiter der Besoldungsgruppen A 16 und B 2 im Zuge von Auswahlentscheidungen nach Besoldungsgruppe B 3 berücksichtigt.

Die dortige Gleichstellungsbeauftragte hat die Forderung zur besonderen Berücksichtigung der „Genderkompetenz“ erhoben. Seitens der zivilen Personalführung wurde erwogen, dass sich der Begriff der „Genderkompetenz“ gerade dadurch auszeichnet, nicht „eindimensional“ zu sein. Das bedeutet, dass es sich bei der „Genderkompetenz“ nicht um eine singuläre Fähigkeit unabhängig von oder neben persönlicher, sozialer, methodischer und fachlicher Kompetenz handelt, sondern um einen Aspekt, der sich in unterschiedlichen Ausprägungen in allen der zuvor genannten Kompetenzbereichen wiederfindet. Demgegenüber hielt die Gleichstellungsbeauftragte ihre Forderung nach gesonderter Bewertung der Genderkompetenz in Form eines eigenständigen Einzelmerkmals aufrecht. Im September 2007 entschied der damalige Bundesminister der Verteidigung, Jung, dem Wunsch der Gleichstellungsbeauftragten zu entsprechen. Damit wurde die Genderkompetenz als eigenes Kriterium in das Verfahren bei Auswahlentscheidungen von Referatsleitungen der Besoldungsgruppen A 16 und B 2 nach B 3 im Bundesministerium der Verteidigung aufgenommen.

Die Verfahrensbestimmungen wurden am 10. Dezember 2007 in Kraft gesetzt. Die erstmalige Durchführung eines Beurteilungsdurchgangs erfolgte zum Stichtag 31. Dezember 2007.

Beurteilungen von Führungskräften wie auch Beurteilungen der Beschäftigten durch Führungskräfte, welche der Verantwortung der Führungskraft für Gleichstellung Rechnung tragen, bieten Ansatzpunkte, die Synergieeffekte zwischen Personal- und Gleichstellungspolitik zu nutzen und deren Qualität zu erhöhen.

2.1.4.3 Verantwortung und Rolle der Gleichstellungsbeauftragten

Die Gleichstellungsbeauftragte hat die Aufgabe, den Vollzug dieses Gesetzes sowie des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes im Hinblick auf den Schutz vor Benachteiligungen wegen des Geschlechts und sexueller Belästigung in der Dienststelle zu fördern und zu überwachen. Sie wirkt bei allen personellen, organisatorischen und sozialen Maßnahmen ihrer Dienststelle mit, die die Gleichstellung von Frauen und Männern, die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit sowie den Schutz vor sexueller Belästigung am Arbeitsplatz betreffen. Zu den Aufgaben der Gleichstellungsbeauftragten gehört auch die Beratung und Unterstützung in Einzelfällen bei beruflicher Förderung, Beseitigung von Nachteilen und Fragen der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit (vgl. § 19 Absatz 1 BGleG).

Für die Umsetzung des BGleG sind alle Beschäftigten, Führungskräfte und Personalverwaltungen zuständig. Demgegenüber ist die Gleichstellungsbeauftragte die zentrale Akteurin in der Förderung des Vollzugs und der Überwachung der Gesetzesumsetzung.¹¹⁵ Auf Grundlage des BGleG wirkt die Gleichstellungsbeauftragte bei allen personellen, organisatorischen und sozialen Maßnahmen mit, die Gleichstellung, Vereinbarkeit und sexuelle Belästigung betreffen. Damit kommt der Gleichstellungsbeauftragten neben ihrer generellen Promotorinnenrolle auch eine zentrale Bedeutung als Korrektiv und Wissensmanagerin für eine verbesserte Umsetzung des Gesetzes zu. Die Doppelrolle der Initiatorin und Promotorin einerseits, als Controlling-Stelle andererseits kann je nach Wesen der beteiligten

¹¹⁵ Vgl. Urteile des Bundesverwaltungsgerichts vom 27.06.2007 (BVerwG 6 A 1.06) und vom 08.04.2010 (BVerwG 6 C 3.09).

Akteurinnen und Akteure zu inneren und äußeren Spannungen führen, die im Extremfall die Umsetzung des Gesetzes erschweren können. Eine sorgfältige Qualifikation der Gleichstellungsbeauftragten für ihre Aufgabe, die sie auf konfliktbehaftete Dialoge vorbereitet und alternative Zielerreichungsstrategien umfasst, ist angesichts der skizzierten Doppelrolle in jedem Fall wünschenswert.¹¹⁶

Im Rahmen der für den zweiten Erfahrungsbericht durchgeführten Befragung wurden die Erfahrungen der Gleichstellungsbeauftragten aller Verwaltungsbereiche des Bundes im Hinblick auf die Bedingungen und Herausforderungen ihres Amtes erhoben, mit dem Ziel, Verbesserungspotenziale zu identifizieren. Die Mehrheit der befragten Gleichstellungsbeauftragten ist in Organisationen mit über 100 Beschäftigten tätig. Die Gleichstellungsbeauftragte wird durch die weiblichen Beschäftigten gewählt und nur in Ausnahmefällen von Amts wegen bestellt.¹¹⁷ Dieses Verfahren wird positiv bewertet. So stehen 85 Prozent der Befragten der Wahl der Gleichstellungsbeauftragten durch die Beschäftigten grundsätzlich positiv gegenüber. Die Gründe mögen darin liegen, dass die Wahl dem Amt nicht nur Legitimation verleiht, sondern auch eine bessere Verankerung in der Organisation bewirkt.

In der Funktion der Gleichstellungsbeauftragten, die Einhaltung des Gesetzes zu fördern und zu überwachen, stellt die Beteiligung an personellen, organisatorischen und sozialen Maßnahmen der Dienststelle ein zentrales Aufgaben- und Konfliktfeld dar. Denn nur durch die Beteiligung an zahlreichen Maßnahmen, insbesondere im Personalmanagement, kann die Gleichstellungsbeauftragte effektiv auf die Gesetzesumsetzung hinwirken und die gesetzlich vorgesehene Funktion ausüben. Die Vorgaben zur Beteiligung werden, ausweislich der Befragung, jedoch nicht flächendeckend zur Zufriedenheit der Gleichstellungsbeauftragten umgesetzt (vgl. Abbildung 45).

Abbildung 45 gibt Aufschluss über die Zufriedenheit der Gleichstellungsbeauftragten mit der Beteiligung an personellen und sozialen Maßnahmen. Die Abbildung zeigt zunächst die Vielzahl der Themen- und Aufgabenfelder, mit denen die Gleichstellungsbeauftragten befasst sind. Die Gleichstellungsbeauftragten wirken an einer Fülle anspruchsvoller Prozesse in der Dienststelle mit, in der sie die Umsetzung des Gesetzes mitgestalten und Fehlentwicklungen möglichst frühzeitig entgegenwirken. Die Durchsetzung der Ziele des BGleG steht dabei nicht selten in einem Spannungsverhältnis zu Interessen und Arbeitsroutinen der Personalverantwortlichen und Führungskräfte innerhalb der Dienststellen. Gleichstellungsbeauftragte müssen, ausgehend von ihrer institutionellen Kompetenzzustattung, häufig als Einzelkämpferinnen die etablierten Prozesse in Frage stellen und die

116 Das Thema „Fortbildung der Gleichstellungsbeauftragten“ wird im BGleG gleich zweimal, in § 19 Absatz 3 und § 10 Absatz 5, angesprochen, allerdings wird im Gesetz die fachliche Schulung im Vergleich zu Schulungen, die eher Aspekte des Konfliktmanagements etc. betreffen, betont.

117 Nach § 16 Absatz 1 BGleG ist in jeder Dienststelle mit regelmäßig mindestens 100 Beschäftigten eine Gleichstellungsbeauftragte zu wählen und zu bestellen. Für kleinere Dienststellen ist die Gleichstellungsbeauftragte der nächsthöheren Dienststelle zuständig. Zusätzlich ist in diesen Dienststellen eine Vertrauensfrau als Ansprechpartnerin der Beschäftigten und der Gleichstellungsbeauftragten zu bestellen (vgl. § 16 Absatz 3 BGleG).

aus gegenläufigen Interessen resultierenden Konflikte austragen.¹¹⁸ Wo die Überzeugung der anderen Akteurinnen und Akteure fehlt, dass die Umsetzung des Gleichstellungsgesetzes nachhaltig zur Stärkung der Leistungsfähigkeit der Behörde beiträgt und selbstverständlicher Teil eines modernen Personalmanagements ist, wird das Engagement der Gleichstellungsbeauftragten leicht als „persönliches“ Anliegen wahrgenommen, dargestellt und damit marginalisiert.

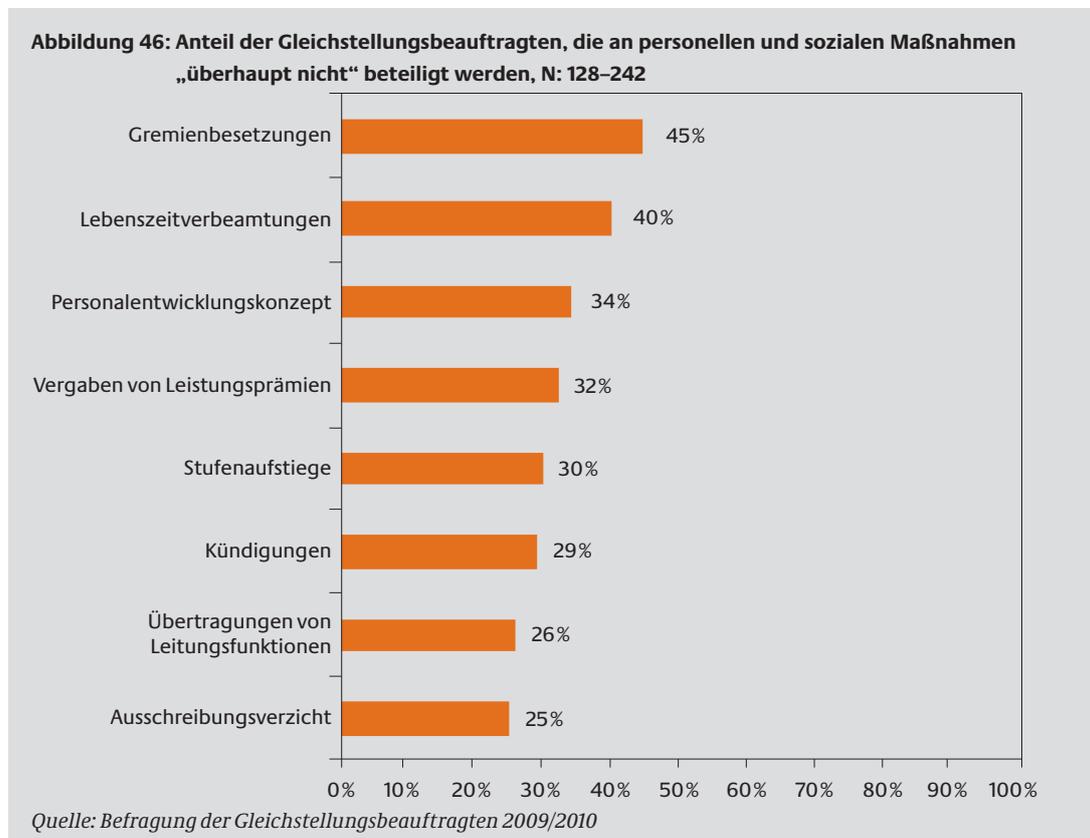
Eine solche Entwicklung widerspricht aber dem Verständnis des Gesetzes, das ausdrücklich alle Beschäftigten, insbesondere auch solche mit Vorgesetztenaufgaben, verpflichtet, die Gleichstellung von Frauen und Männern zu fördern. Eine gute, durch ein gemeinsames Verständnis getragene Zusammenarbeit zwischen Führungskräften und Gleichstellungsbeauftragter ist daher im Sinne des Gesetzes dringend wünschenswert.

Abbildung 45 zeigt, dass die Beteiligung bei der Mehrzahl der abgefragten Themenfelder als nicht zufriedenstellend angesehen wird. Dem Erfordernis, an relevanten Vorgängen und Maßnahmen beteiligt zu werden, um den gesetzlichen Auftrag der Gesetzesüberwachung einzulösen, wird aus Sicht der Gleichstellungsbeauftragten nicht ausreichend nachgekommen. Hier scheinen etablierte Routinen innerhalb einiger Dienststellen zu fehlen, um die Beteiligung sicherzustellen.



118 Eine wichtige Aufgabe der Gleichstellungsbeauftragten besteht auch in ihrer Beteiligung bei der Erstellung von Beurteilungsrichtlinien und bei Besprechungen, die deren einheitliche Anwendung in der Dienststelle sicherstellen sollen. Wichtig für eine fruchtbare Zusammenarbeit ist der Hinweis aus der amtlichen Begründung zum Entwurf des BGleIG, dass bei der Teilnahme an Besprechungen kein Einfluss auf die den Beurteilerinnen und Beurteilern obliegende fachliche Bewertung genommen werden darf (Bundestagsdrucksache 14/5679, Seite 30).

In vielen Fällen werden die Gleichstellungsbeauftragten nach ihrer Einschätzung sogar gar nicht beteiligt. Die Befragung offenbarte deutlich, dass die Gleichstellungsbeauftragten an vielen für die Umsetzung des BGlG wichtigen Angelegenheiten in ihrer eigenen Wahrnehmung gar nicht beteiligt werden, wie Abbildung 46 zeigt.



Auch die Beteiligung an organisatorischen Maßnahmen, wie beispielsweise Umstrukturierungen, Änderungen der Geschäftsverteilungen oder Privatisierungen, wird als unzureichend bewertet.¹¹⁹

Die dargestellten Angelegenheiten weisen eine hohe Gleichstellungsrelevanz auf, weshalb eine Beteiligung der Gleichstellungsbeauftragten aus gleichstellungspolitischer Sicht diesbezüglich erfolgskritisch ist. Insbesondere in den Bereichen, in denen Benachteiligungseffekte deutlich nachweisbar sind, zum Beispiel Verbeamtung, Höhergruppierung, Übertragung von Leitungsfunktionen (vgl. Kapitel 2.1.2.1 und 2.1.2.3), ist eine systematisch verbesserte Beteiligung der Gleichstellungsbeauftragten für den Abbau von Benachteiligung besonders notwendig. Die mangelhafte Beteiligung der Gleichstellungsbeauftragten ist schon allein deshalb problematisch, da die Dienststellen spezielle Kompetenzen und Erfahrungen der Gleichstellungsbeauftragten nicht nutzen und einer unzureichenden Umsetzung der Ziele des BGlG damit weniger erfolgreich entgegenreten.

¹¹⁹ 75 Prozent der befragten Gleichstellungsbeauftragten gaben an, bei Privatisierungen „gar nicht beteiligt“ zu werden, 68 Prozent werden bei Neugründungen gar nicht beteiligt und 44 Prozent bei Änderungen der Geschäftsverteilung, 34 Prozent bei Umstrukturierungen.

Ein Vergleich der Befragung der Gleichstellungsbeauftragten mit den Auswertungen der Gleichstellungsstatistik macht deutlich, dass sich die Beteiligung der Gleichstellungsbeauftragten positiv auf die Umsetzung des BGleG auswirken kann. So zeigt sich, dass die Beteiligung der Gleichstellungsbeauftragten bei einigen Themenbereichen, wie etwa Einstellungen, mehrheitlich gut umgesetzt wird. Gleichzeitig bestätigen die Auswertungen aus der Gleichstellungsstatistik ein hohes Maß an Chancengleichheit in Bezug auf den Zugang zum Bundesdienst.

Die Sicherstellung dieser Beteiligungen stellt eine Herausforderung im Aufgabenfeld der Gleichstellungsbeauftragten dar. Hinzu tritt die Beteiligung an sozialen, personellen und organisatorischen Maßnahmen, bei deren geschlechtergerechter und familienfreundlicher Ausgestaltung die Gleichstellungsbeauftragte mitzuwirken hat. Um dieser Aufgabe nachzukommen, stehen den Gleichstellungsbeauftragten verschiedene Instrumente bzw. Rechte zur Verfügung.

So hat die Gleichstellungsbeauftragte ein unmittelbares Vortragsrecht und eine unmittelbare Vortragspflicht bei der Dienststellenleitung (vgl. § 20 Absatz 2 BGleG). Darüber hinaus hat sie ein Initiativrecht in allen Fragen, die ihrer Mitwirkung unterliegen. Dieses Mitwirkungsrecht erfolgt durch schriftliches Votum. Entspricht die Dienststelle diesem Votum nicht, so müssen die Gründe hierfür auf Verlangen schriftlich mitgeteilt werden (vgl. § 20 Absatz 2 BGleG).

Ein Einspruchsrecht gegenüber der Dienststellenleitung besitzt die Gleichstellungsbeauftragte bei Verstößen gegen den Gleichstellungsplan, weitere Vorschriften des BGleG oder andere Vorschriften zur Gleichstellung von Frauen und Männern. Die Dienststellenleitung soll über den Einspruch innerhalb einer Frist von einem Monat nach Zugang des Einspruchs entscheiden. Bei erfolglosem Einspruch hat die Gleichstellungsbeauftragte die Möglichkeit, das Verwaltungsgericht anzurufen, wenn ein nochmaliger Versuch, außergerichtlich zu einer einvernehmlichen Lösung zu gelangen, gescheitert ist. Grundlage einer Klage muss sein, dass die Dienststelle Rechte der Gleichstellungsbeauftragten verletzt hat oder ein nicht den Vorschriften des BGleG entsprechender Gleichstellungsplan erstellt wurde (vgl. § 22 Absatz 1, 3 BGleG).

Im Vergleich der unterschiedlichen Rechte bzw. Instrumente, die der Gleichstellungsbeauftragten zur Verfügung stehen, zeigt sich – so die Ergebnisse der Befragung –, dass das Vortragsrecht, gefolgt von dem Initiativrecht bei der Leitung, am intensivsten wahrgenommen wird. Weit weniger finden hingegen das negative Votum und das Einspruchsrecht Anwendung. Von außergerichtlichen Einigungsverfahren und Klagen macht die überwältigende Mehrheit der Befragten keinen Gebrauch.¹²⁰

¹²⁰ Befragt nach der Anwendung der Instrumente auf einer Sechser-Skala, Antwortkategorien von eins („gar nicht“) bis sechs („sehr stark“), sagen 84 Prozent der Befragten, dass sie tendenziell (Werte vier, fünf und sechs auf einer Sechser-Skala) das Vortragsrecht bei der Leitung nutzen, 82 Prozent die Überwachungsfunktion über das BGleG, 71 Prozent nutzen das Initiativrecht. Eher weniger Anwendung finden dagegen das negative Votum mit 35 Prozent und das Einspruchsrecht mit 33 Prozent. Ausnahmen stellen außergerichtliche Einigungsverfahren (von fünf Prozent genutzt) und die Klage als letztes Mittel dar, das nur von 2,5 Prozent der Befragten genutzt wird.

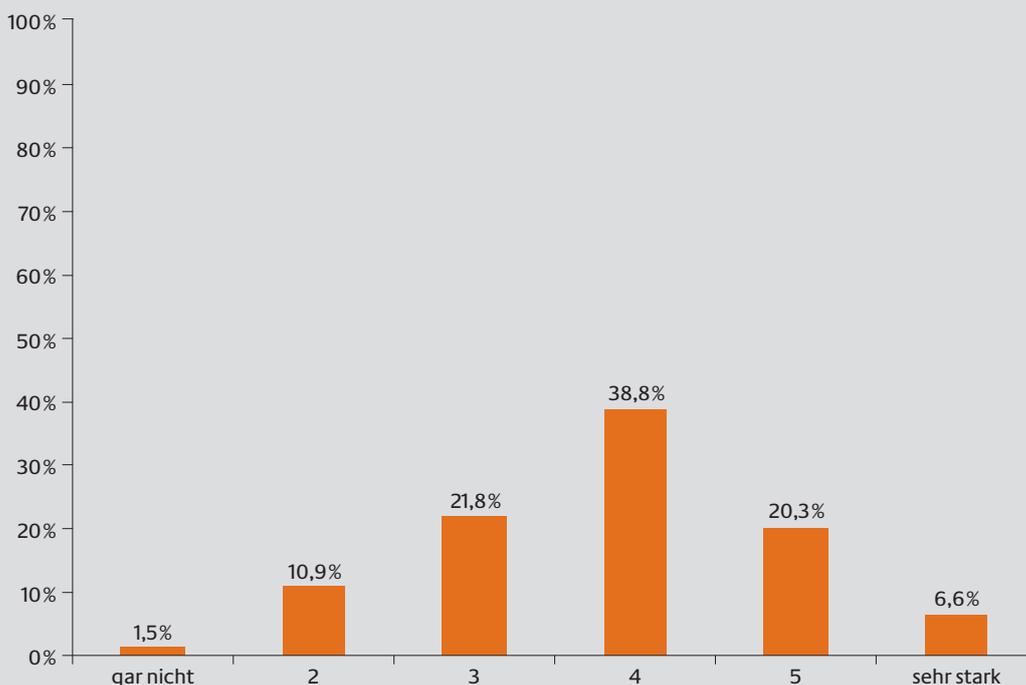
Einige der Schwierigkeiten, denen die Gleichstellungsbeauftragten im Rahmen ihrer Zusammenarbeit begegnen, ist ein Mangel an Wissen und Bewusstsein bei den Kolleginnen und Kollegen im Zusammenhang mit gleichstellungspolitisch relevanten Vorgängen. Demnach sind 60 Prozent der befragten Gleichstellungsbeauftragten tendenziell der Meinung, den Kolleginnen und Kollegen in der Organisation sei nicht immer klar, wann und in welcher Form die Gleichstellungsbeauftragte zu beteiligen ist. Hier scheint es – die Befragung der Gleichstellungsbeauftragten zugrunde gelegt – noch ein Wissensdefizit zu geben. Da die Umsetzung des BGleG und die Förderung seiner Ziele im Behördenalltag nur gelingen kann, wenn sich möglichst alle Beschäftigten der Umsetzung verpflichtet fühlen, ist verständlich, warum die Gleichstellungsbeauftragten in der Integration von Gleichstellungsthemen in allgemeine Schulungen eine hohe Bedeutung zubilligen.¹²¹ Ein weiteres Hindernis für die Umsetzung des Gesetzes ist nach Einschätzung der Gleichstellungsbeauftragten die Art ihrer Einbindung. So geben 48 Prozent der Befragten an, nicht ausreichend, umfassend und rechtzeitig informiert zu werden, um die Gleichstellungsrelevanz selbstständig zu prüfen, dies, obwohl die umfassende und unverzügliche Unterrichtung im Gesetz klar festgehalten ist (§ 20 Absatz 1 BGleG).

Angesichts der eben beschriebenen, verschiedenen Hemmnisse zur Umsetzung des BGleG ist es nicht überraschend, dass die Gesamtbewertung des Umsetzungsstandes aus Sicht der Gleichstellungsbeauftragten nicht euphorisch ausfällt (vgl. Abbildung 47).¹²² Die stärkste Gruppe der Gleichstellungsbeauftragten (knapp 40 Prozent) schätzt die Umsetzung der BGleG-Ziele verhalten positiv ein, 27 Prozent beurteilen den Umsetzungsstand klar positiv. Mehr als zehn Prozent der Gleichstellungsbeauftragten sehen die Ziele des BGleG gar nicht oder fast gar nicht erreicht.

121 Dennoch ist nach Einschätzung der Gleichstellungsbeauftragten das Thema Gleichstellung tendenziell nicht Gegenstand von allgemeinen Fortbildungen, Fortbildungen für Führungskräfte und der Führungskräfteentwicklung.

122 Gefragt wurde nach der Umsetzung der Ziele des BGleG von eins (gar nicht) bis sechs (sehr stark), der Mittelwert aller Antworten ergab 3,9, wobei die Antworten aus den obersten Bundesbehörden (3,89), des nachgeordneten Bereichs (3,96) und des mittelbaren Bundesdienstes (3,93) sehr ähnlich ausfallen.

Abbildung 47: Umsetzung der Ziele des BGleIG aus Sicht der Gleichstellungsbeauftragten, N: 531



Quelle: Befragung der Gleichstellungsbeauftragten 2009/2010

2.1.4.4 Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Zur Klärung von Fragen grundsätzlicher Bedeutung, insbesondere zur Auslegung dieses Gesetzes, kann sich die Gleichstellungsbeauftragte an das für Gleichstellungsfragen zuständige Bundesministerium wenden. Soweit dabei die Übermittlung personenbezogener Daten von Beschäftigten erforderlich ist, bedarf dies der Einwilligung der Betroffenen (§ 20 Absatz 3 BGleIG).

Grundsätzlich sind alle Dienststellen der Bundesverwaltung selbst dafür verantwortlich, in ihrer Einrichtung das BGleIG umzusetzen. In den Fach- und/oder Rechtsaufsicht ausübenden Behörden, insbesondere den Bundesministerien, ist zudem Sorge dafür zu tragen, dass das BGleIG im jeweiligen Geschäftsbereich angewendet wird. Dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend als das für das BGleIG federführende Ministerium kommt darüber hinaus eine besondere Rolle zu, aus der bestimmte Aufgaben erwachsen. So wirkt es als Wissensvermittler und Informationsgeber bei Anwendungsfragen zum BGleIG, ist zuständig für die Umsetzung der Gleichstellungstatistik und erstellt die alljährlichen Erfahrungsberichte zum BGleIG.

Bei Fragen von grundsätzlicher Bedeutung zum BGleIG steht das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend insbesondere den Gleichstellungsbeauftragten zur Verfügung (vgl. § 20 Absatz 3 BGleIG). Die Möglichkeit, bei solchen Fragen das Bundesministerium in Anspruch zu nehmen, wurde im Berichtszeitraum von 135 befragten Gleichstellungsbeauftragten wahrgenommen. Damit waren 75 Prozent der Befragten auf diese Unterstützung im Berichtszeitraum nicht angewiesen.¹²³ Zusätzliche Informationen zum

¹²³ 549 Befragte haben die Frage nach der Kontaktaufnahme zum Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend beantwortet, 124 wandten sich ein bis fünf Mal an das Ministerium, elf Gleichstellungsbeauftragte taten dies mehr als fünf Mal. 414 Befragte haben sich bislang nicht an das Ministerium gewandt.

BGleiG hat das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend auf seiner Webseite eingestellt. Hier findet sich insbesondere ein im Berichtszeitraum beständig gewachsener Frage- und Antwortkatalog, der potenzielle Fragen von Personalverantwortlichen, Gleichstellungsbeauftragten und anderen Beschäftigten beantwortet.¹²⁴ Ergänzend hierzu gibt das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend den obersten Bundesbehörden bei Bedarf Hinweise zu aktuellen Auslegungsfragen zum BGleiG im Rahmen von Rundschreiben. Im Berichtszeitraum wurden vier Rundschreiben und zwei Ergänzungsschreiben zu verschiedenen Auslegungsfragen verfasst, wie etwa zur Beförderung von beurlaubten Beschäftigten, zur Wahl bzw. Bestellung sowie Stellung und Rechten der Gleichstellungsbeauftragten, zur Vertretung der Gleichstellungsbeauftragten, zur Genehmigungspflicht von Dienst- und Auslandsreisen der Gleichstellungsbeauftragten, zur Bestellung von Vertrauensfrauen oder zur Umgestaltung und Umstrukturierung von Dienststellen.

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend informiert aber nicht nur über das BGleiG, sondern auch über die mit ihm zusammenhängenden Gesetze. Mit einer anschaulichen Broschüre, in der neben einer überblicksartigen Darstellung der Entwicklung der Gleichstellung im Bundesdienst von 1986 bis 2006 die Gesetzestexte mit Erläuterungen ansprechend und übersichtlich präsentiert werden, hat das Ministerium im Berichtszeitraum für Gleichstellungsbeauftragte und Personalverantwortliche ein wichtiges Hilfsmittel für ihre tägliche Arbeit an die Hand gegeben. Die Broschüre ist in mehreren Auflagen abgerufen worden und soll nach Vorlage des zweiten Erfahrungsberichts aktualisiert werden. Inwieweit diese Broschüre ausreicht, um Verwaltungsrichterinnen und -richter über das BGleiG zu informieren und ob für diese Zielgruppe gegebenenfalls eigene Schulungen sinnvoll und notwendig wären, wäre zu prüfen.¹²⁵

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend ist ferner für die nach § 24 BGleiG zu erstellende Gleichstellungstatistik verantwortlich. Dazu hat das Ministerium 2003 die Gleichstellungstatistikverordnung erlassen.¹²⁶ Diese Aufgabe umfasst, neben der Erstellung der Statistik, auch die regelmäßige Überprüfung und Optimierung der vorgesehenen Erhebungs- und Meldeverfahren sowie der Indikatoren. Für die Erstellung hat das Ministerium das Statistische Bundesamt beauftragt. Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend hat im Rahmen der Berichtserstellung 2009 die Hertie School of Governance beauftragt, die Gleichstellungstatistikverordnung darauf hin zu prüfen, ob sie den Anforderungen einer Erfassung jener Daten und Indikatoren genügt, die eine Evaluation des BGleiG belastbar ermöglichen. In diesem Zusammenhang hat sich gezeigt, dass einzelne Erhebungsmerkmale verzichtbar erscheinen bzw. in der Art ihrer Darstellung vereinfacht werden können, um den Erhebungsaufwand für die Dienststellen zu reduzieren. Gleichzeitig sollte die Gleichstellungstatistik auch um neue Merkmale ergänzt werden, die bei ihrer Bekanntmachung im Jahr 2001 noch nicht zentral erschie-

124 <http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/gleichstellung,did=59062.html>

125 Unter anderem bietet auch die Europäische Rechtsakademie einschlägige Fortbildungen an.

126 Verordnung über statistische Erhebungen zur Gleichstellung von Frauen und Männern in Dienststellen des Bundes (Gleichstellungstatistikverordnung – GleiStatV) vom 18.06.2003.

nen.¹²⁷ Anpassungen der Gleichstellungsstatistik sind zur Vermeidung unnötigen bürokratischen Aufwands und zur Gewährleistung aussagekräftiger Daten in regelmäßigen Abständen notwendig.

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend ist zudem federführend zuständig für die Erstellung der Erfahrungsberichte auf Grundlage der Berichtspflicht nach § 25 BGlG. Der Erfahrungsbericht leistet alle vier Jahre einen Beitrag dazu, auf den Umsetzungsstand des BGlG in der Bundesverwaltung aufmerksam zu machen. Die inhaltliche Schwerpunktsetzung des Berichts entscheidet mit darüber, welche Probleme erkannt, wie Ursachen für Barrieren vertieft verstanden und wo „best practice“ sichtbar gemacht werden kann. Die im Zuge des zweiten Erfahrungsberichts erstmals vorgenommene wissenschaftliche Evaluation ist Teil der im Koalitionsvertrag vereinbarten „Aktivierung bestehender Berichtspflichten“ im Rahmen des Stufenplans.¹²⁸

Diese spezifischen aus dem BGlG resultierenden Aufgaben sind einzuordnen in die allgemeine politische Aufgabe des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, für Gleichstellung und Vereinbarkeit von Familie und Beruf Verbesserungen durchzusetzen. Als für diese Themen insgesamt federführendes Ressort verantwortet das Bundesministerium verschiedenste Maßnahmen, Programme, gesetzliche Initiativen oder Forschungsvorhaben, die auch Auswirkung auf die Gleichstellung und die Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf in der Bundesverwaltung haben.

Mit seinen Forschungsaktivitäten zum Thema Gleichstellung von Frauen und Männern zielt das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend insbesondere darauf ab, das Problembewusstsein für Gleichstellung im Erwerbsleben, in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst, zu fördern. Darüber hinaus soll Wissen zu Hintergründen und zum Handlungsbedarf, etwa in den Bereichen Entgeltungleichheit, Frauen in Führungspositionen und Vereinbarkeit von Familie und Beruf, gewonnen und verbreitet werden. Um das Ziel einer gleichberechtigten Teilhabe von Frauen und Männern im Erwerbsleben nachhaltig zu fördern, ist ein systematisch vergleichender Zugang zu den Herausforderungen im öffentlichen Dienst und in der Privatwirtschaft notwendig.¹²⁹

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend hat in den letzten Jahren zahlreiche Maßnahmen und Programme zur Förderung der Gleichstellung entwickelt, die auf den öffentlichen Dienst ausstrahlen. Hierzu zählen beispielsweise Aktivitäten zur Überwindung der Entgeltungleichheit (siehe Beispiel 2, Seite 49) und das Aktionspro-

127 So erscheint es beispielsweise sinnvoll, als neues Erhebungsmerkmal Verbeamtungen nach Geschlecht und Laufbahnen aufzunehmen. Auch sollten geeignete Indikatoren zu Leistungsentgelten und zu behinderten und von Behinderung bedrohter Frauen geprüft werden. Dagegen ist die Beibehaltung des Erhebungsmerkmals Fortbildungen zu überdenken, da es mit einem hohen Erhebungsaufwand verbunden, aber die Aussagekraft relativ gering ist.

128 Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP für die 17. Legislaturperiode vom 26.10.2009, Seite 74.

129 Die EU hat sich in ihrer Gleichstellungspolitik die systematisch vergleichende Einbeziehung des öffentlichen Dienstes bei Fragen gleichberechtigter Teilhabe am Erwerbsleben längst zu eigen gemacht. Der öffentliche Dienst darf nicht als „Sonderbereich mit Sonderrechten“ wahrgenommen werden, sondern ist ein wichtiger Arbeitgeber, der in vielen Ländern von den gleichen Dynamiken und Barrieren bei der Förderung gleicher Karrierechancen für Frauen und Männer geprägt ist wie die Privatwirtschaft. Vgl. Europäische Kommission: *Mehr Frauen in Führungspositionen. Ein Schlüssel zu wirtschaftlicher Stabilität und Wachstum*. Luxemburg 2010.

gramm „Perspektive Wiedereinstieg“, das Frauen unterstützt, die familienbedingt mehrere Jahre aus dem Erwerbsleben ausgeschieden sind.¹³⁰

Ähnlich wie für die Gleichstellungspolitik hat das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend die Aufgabe, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf übergreifend für den öffentlichen Dienst und die Privatwirtschaft zu erleichtern. In diesem Zusammenhang waren die Verabschiedung des Kinderförderungs- und des Elterngeldgesetzes im Berichtszeitraum die wichtigsten gesetzgeberischen Maßnahmen. Als Maßnahmen, die sich speziell an die Bundesverwaltung richteten, sind die Aktualisierung der Empfehlung zur Erstattung von Kinderbetreuungskosten bei Fortbildungsmaßnahmen vom 01. Februar 2006 sowie die Herbeiführung des Kabinettsbeschlusses zur Auditierung der obersten Bundesbehörden im *audit berufundfamilie* zu nennen.¹³¹

2.1.4.5 Der Gleichstellungsplan

Der Gleichstellungsplan ist ein wesentliches Instrument der Personalplanung, insbesondere der Personalentwicklung, und zur Gleichstellung von Frauen und Männern. Seine Umsetzung ist besondere Verpflichtung der Personalverwaltung sowie jeder Funktionsträgerin und jedes Funktionsträgers mit Vorgesetzten und Leitungsaufgaben (§ 11 Absatz 1 BGleG).

Der Gleichstellungsplan wird von der Dienststelle unter frühzeitiger Beteiligung der Gleichstellungsbeauftragten für vier Jahre erstellt. Er ist nach zwei Jahren der aktuellen Entwicklung anzupassen (§ 11 Absatz 4 Satz 1 und 2 BGleG).

Neben den dargelegten allgemeinen Steuerungs- und Gestaltungsmöglichkeiten von Personalverwaltungen, Führungskräften und Gleichstellungsbeauftragten als den zentralen Akteurinnen und Akteuren zur Umsetzung des BGleG ist es sinnvoll, einem Instrument besondere Beachtung zu schenken, das im BGleG, ähnlich wie die Frauenförderpläne im alten FFG, verankert ist. Das im Gesetz vorgesehene Instrument zur Planung, Steuerung und Kontrolle des Umsetzungsstandes der Ziele des BGleG in der jeweiligen Behörde ist der Gleichstellungsplan. Der Gleichstellungsplan ist ein wichtiges strategisches Instrument für die Gleichstellungsbeauftragten, die dienststelleninternen, gleichstellungspolitischen Ziele mitzugestalten und auf Umsetzungsdefizite aufmerksam zu machen.¹³² Wegen der zentralen Bedeutung dieses Instruments wird in diesem Abschnitt gesondert auf den Umsetzungsstand und bestehende Defizite hingewiesen. Bereits im ersten Erfahrungsbericht zum BGleG wurde durch eine Befragung der Ressorts festgestellt, dass „Einführungsprobleme“

¹³⁰ <http://www.perspektive-wiedereinstieg.de/>

¹³¹ Die Initiative *berufundfamilie* ist ein Projekt der Gemeinnützigen Hertie Stiftung. Sie berät, begleitet und auditiert Organisationen in der Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Das Bundeskabinett hat in der Sitzung am 20.08.2008 beschlossen, dass sich alle Bundesministerien hinsichtlich des Ziels Vereinbarkeit von Beruf und Familie auditieren lassen.

¹³² Vgl. zu Möglichkeiten und Grenzen solcher Pläne Christine Hohmann-Dennhardt: *Die berufliche Gleichstellung von Frauen braucht rechtliche Regulierung*. Seite 215 f., In: WSI-Mitteilung 04/2010.

bei der ersten Erstellung der Pläne in den Dienststellen auftraten.¹³³ Aufbauend auf dieser Einsicht wurde die nun durchgeführte Befragung der Gleichstellungsbeauftragten genutzt, um weitergehende Erkenntnisse zum Umsetzungsstand der gesetzlichen Vorgabe zur Erstellung der Gleichstellungspläne in den Dienststellen zu erhalten. Da es zum Zeitpunkt der Evaluation keine zentrale Sammlung und Übersicht über alle erstellten Gleichstellungspläne der Dienststellen gibt, ist eine Auswertung der Gleichstellungspläne selbst nicht möglich.

Das BGleIG schreibt vor, dass alle vier Jahre ein Gleichstellungsplan zu erstellen und dieser nach zwei Jahren an die aktuellen Entwicklungen anzupassen ist.¹³⁴ Für die Erstellung der Gleichstellungspläne sind die Personalverwaltungen unter Beteiligung der Gleichstellungsbeauftragten zuständig. Für die Umsetzung sind zusätzlich auch alle Beschäftigten mit Vorgesetzten- und Leitungsaufgaben verantwortlich.

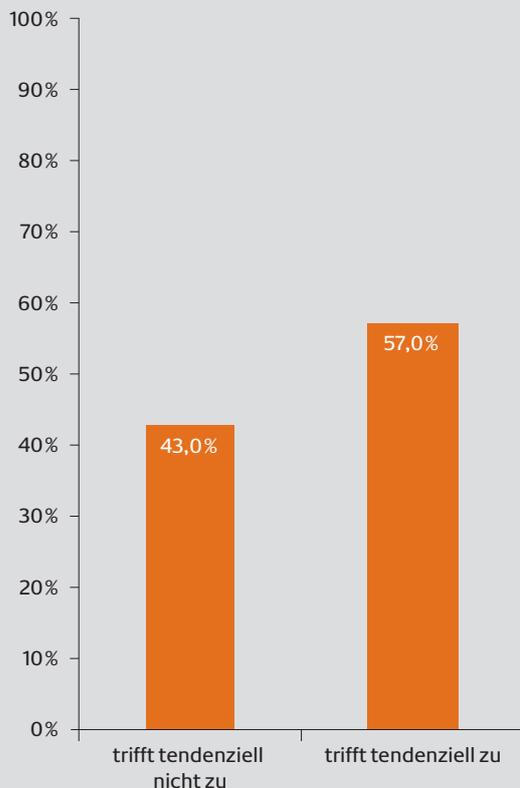
Wie Abbildung 48 zeigt, wird der Pflicht zur Erstellung des Gleichstellungsplans nach Einschätzung der Gleichstellungsbeauftragten nur unzureichend nachgekommen. Nur 57 Prozent der befragten Gleichstellungsbeauftragten bestätigen, dass innerhalb ihrer Organisation ein Gleichstellungsplan erstellt wurde. Abbildung 49 zeigt, dass insbesondere auch die Aktualisierung der Gleichstellungspläne nach Auskunft der Gleichstellungsbeauftragten nicht ausreichend stattfindet. 52 Prozent der Befragten geben an, dass eine Aktualisierung des Plans nicht erfolgt ist. Hier wird ein entscheidender Prozess zur Überprüfung der eigenen Handlungsbedarfe, Umsetzungserfolge und der künftigen Herausforderungen nicht ausreichend genutzt.

Die Abbildungen 48 und 49 bestätigen in der Befragung der Gleichstellungsbeauftragten in Bezug auf das Instrument der Gleichstellungspläne einen Mangel der Gesetzes Einhaltung vieler Dienststellen, der schon im ersten Erfahrungsbericht zum BGleIG kritisch hervorgehoben wurde.

133 So berichteten Ressorts zum ersten Erfahrungsbericht der Bundesregierung zum BGleIG, dass das Verfahren zur Abstimmung des Gleichstellungsplans sehr zeitaufwändig und die Einigung schwierig gewesen sei. Aus organisatorischen Gründen wurden Gleichstellungspläne mit Verzögerung verabschiedet. Die Umsetzung der Ziele gestaltete sich aufgrund fehlender personalpolitischer Gestaltungsspielräume schwierig. Im nachgeordneten Bereich und im mittelbaren Bundesdienst wurden Akzeptanzprobleme und mangelnde Rechtskenntnisse genannt und die Verantwortung der für die Rechtsaufsicht zuständigen Stellen ange-mahnt. Vgl. erster Erfahrungsbericht der Bundesregierung zum Bundesgleichstellungsgesetz vom 07.12.2006, Bundestagsdrucksache 16/3776, Seite 71 f.

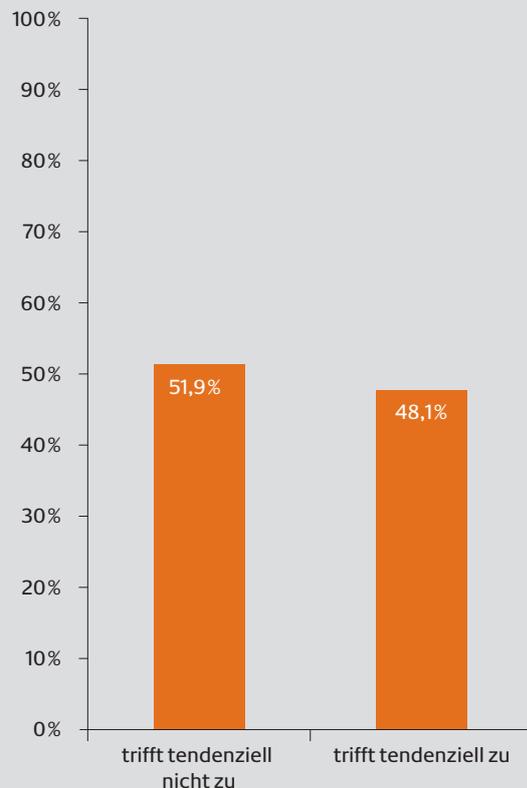
134 Alle dem Bundesgleichstellungsgesetz unterfallenden Dienststellen haben einen Gleichstellungsplan zu erstellen. Der Schwellenwert von regelmäßig weniger als 100 Beschäftigten gilt lediglich für die Wahl einer Gleichstellungsbeauftragten, für die übrigen Regelungen des Bundesgleichstellungsgesetzes hat der Schwellenwert keine Bedeutung. Dies ist durch Rundschreiben des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend vom 21.08.2008 deutlich gemacht worden.

Abbildung 48: Erstellung der Gleichstellungspläne aus Sicht der Gleichstellungsbeauftragten, N: 493



Quelle: Befragung der Gleichstellungsbeauftragten

Abbildung 49: Aktualisierung der Gleichstellungspläne aus Sicht der Gleichstellungsbeauftragten, N: 484



Quelle: Befragung der Gleichstellungsbeauftragten

Die Defizite bei Erstellung und Aktualisierung der Gleichstellungspläne können ein Indiz für das ungenügende Verständnis von Gleichstellung und der geringen Priorität, die Personalverantwortliche und Führungskräfte dem BGlG beimessen, sein. Eine aktive Nutzung der Gleichstellungspläne kann die Umsetzung der Ziele des Bundesgleichstellungsgesetzes durch die Personalverwaltungen fördern. Eine vertiefte Untersuchung über Widerstände und Hemmnisse in Bezug auf die Erstellung von Gleichstellungsplänen wäre angezeigt.

Der Gleichstellungsplan muss die Situation der weiblichen Beschäftigten im Vergleich zur Situation der männlichen Beschäftigten beschreiben und die bisherige Förderung der Frauen in den einzelnen Bereichen (§ 4 Absatz 3 BGlG) auswerten. Insbesondere sind zur Erhöhung des Frauenanteils in den einzelnen Bereichen Maßnahmen zur Durchsetzung notwendiger personeller und organisatorischer Verbesserungen im Rahmen konkreter Zielvorgaben zu entwickeln (vgl. § 11 Absatz 2 Satz 1 und 2 BGlG).

Nicht nur die Erstellung der Gleichstellungspläne ist gesetzlich geregelt, sondern auch deren inhaltliche Gestaltung. So müssen die Situation der weiblichen Beschäftigten im Vergleich zur Situation der männlichen Beschäftigten dargestellt, bisherige Maßnahmen zur Förderung der Frauen ausgewertet sowie weitere Maßnahmen zur Erhöhung des Frauenanteils und Maßnahmen zur Durchsetzung notwendiger personeller und organisatorischer Verbesserungen festgehalten werden. Darüber hinaus sieht das BGlG vor, dass konkrete Zielvorgaben formuliert und mit Zeitvorgaben gekoppelt werden.

Nach Auskunft der Gleichstellungsbeauftragten wird jedoch auch diese Vorgabe nicht zufriedenstellend umgesetzt. Befragt nach der inhaltlichen Ausgestaltung der Pläne im Hinblick auf die dargestellten Anforderungen, beschrieben die Gleichstellungsbeauftragten zu einem beträchtlichen Teil Defizite (vgl. Tabelle 12). Die Befragung der Gleichstellungsbeauftragten ergab, dass in gut 40 Prozent der Dienststellen eher keine konkreten Maßnahmen und Zielvorgaben in den Gleichstellungsplänen formuliert werden. Dies hat zur Folge, dass es den Gleichstellungsplänen an inhaltlicher Überprüfbarkeit und damit auch an Verbindlichkeit fehlt. Da in 70 Prozent der Dienststellen darüber hinaus tendenziell kein zeitlicher Stufenplan erstellt wird, fehlt die Möglichkeit einer zeitlichen Überwachung von Maßnahmen und Zielen.

Tabelle 12: Inhaltliche Gestaltung der Gleichstellungspläne aus Sicht der Gleichstellungsbeauftragten, N: 394–435

Der Gleichstellungsplan enthält	trifft tendenziell nicht zu	trifft tendenziell zu
konkrete Maßnahmen	41 Prozent	59 Prozent
konkrete Zielvorgaben	43 Prozent	57 Prozent
zeitlicher Stufenplan	70 Prozent	30 Prozent

Quelle: Befragung der Gleichstellungsbeauftragten 2009/2010

Ohne eine solche Ausgestaltung mit verbindlichen Zielvorgaben und konkreten Maßnahmen läuft der Gleichstellungsplan ins Leere. Eine gleichstellungspolitische Steuerung durch das Instrument Gleichstellungsplan kann nicht gelingen.

Das Beispiel der Telekom zeigt, wie auch in der Privatwirtschaft konkrete Zielvorgaben gekoppelt mit regelmäßigen Überprüfungen zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern und Änderung der Unternehmenskultur beitragen können. So hat sich beispielsweise die Telekom als erstes Dax-30-Unternehmen die Zielvorgabe gesetzt, bis Ende 2015 30 Prozent der oberen und mittleren Führungspositionen weltweit im Unternehmen mit Frauen zu besetzen. Neben der Erweiterung ihres Talentpools verspricht sich die Deutsche Telekom durch mehr Vielfalt im Management langfristig eine höhere Wertschöpfung für das Unternehmen. Um das 30-Prozent-Ziel zu erreichen, werden systematisch Zielwerte bei Neueinstellungen von Hochschulabsolventinnen und -absolventen und bei der Besetzung von Führungskräfte-Entwicklungsprogrammen vorbereitet. So sollen die Einstellungen von Absolventinnen dualer Studiengänge und Hochschulabsolventen mindestens analog zum Frauenanteil in den jeweiligen Hochschulabschlüssen sein und sukzessive gesteigert werden; in technischen und naturwissenschaftlichen Fächern doppelt so hoch. In Entwicklungsprogrammen für Führungskräfte müssen künftig mindestens 30 Prozent Frauen vertreten sein. Darüber hinaus wurde eine konzernweit geltende Einstellungsrichtlinie eingeführt, wonach bei der Besetzung von Toppositionen mindestens 30 Prozent Frauen in die engere Bewerberauswahl genommen werden muss. Durch Erweiterung und regelmäßige Überprüfung aller Personalmaßnahmen sowie regelmäßige Ergebnisprüfung durch den Vorstand wird der Prozess zur Erreichung der Zielvorgabe begleitet.

Auch in der Umsetzung der Gleichstellungspläne durch die Personalverwaltungen und Führungskräfte sehen die Gleichstellungsbeauftragten Defizite: Während die Gleichstellungsbeauftragten die Umsetzung durch die Personalverantwortlichen auf einer Skala von null

bis sechs (null = gar nicht zufrieden, sechs = sehr zufrieden) mit 3,5 immerhin im leicht positiven Bereich sahen, kann die Beurteilung der Führungskräfte mit 3,0 kaum zufriedenstellen.¹³⁵

An der kritischen Einschätzung der Gleichstellungsbeauftragten in Bezug auf Erstellung und Umsetzung des Gleichstellungsplans werden zweierlei Probleme deutlich: Die Verantwortung für gleichstellungspolitische Zielsetzungen wird offenbar weiterhin nicht selbstverständlich wahrgenommen, insbesondere nicht von Beschäftigten mit Leitungsfunktion.

Dem Instrument Gleichstellungsplan fehlt es an Verbindlichkeit. Dieser Mangel zeigt sich dabei nicht nur in der mangelhaften Ausgestaltung der Inhalte, sondern auch in den fehlenden Konsequenzen bei Nichterstellung eines Gleichstellungsplans. Gerade die Formulierung konkreter Inhalte und Ziele sowie klare Konsequenzen bei Nichteinhaltung sind aber Voraussetzungen für eine effektive Umsetzung des Gleichstellungsplanes.

Wenn die Zielvorgaben des Gleichstellungsplans nicht umgesetzt worden sind, sind die Gründe im nächsten Gleichstellungsplan darzulegen sowie zusätzlich der höheren Dienststelle mitzuteilen (vgl. § 11 Absatz 6 BGleIG).

Für den Fall der Nichtumsetzung der Zielvorgaben gibt das BGleIG vor, dass die Gründe hierfür im nächsten Gleichstellungsplan darzulegen und zusätzlich der höheren Dienststelle mitzuteilen sind (§ 11 Absatz 6 BGleIG). Wie Tabelle 13 zeigt, berichtet die Mehrheit der Gleichstellungsbeauftragten jedoch, dass diese Regelung in der eigenen Organisation nicht umgesetzt wird.

Tabelle 13: Konsequenzen bei Nichtumsetzung des Gleichstellungsplans durch verantwortliche Akteure aus Sicht der Gleichstellungsbeauftragten, N: 296–387

	trifft tendenziell nicht zu	trifft tendenziell zu
Die Zielvorgaben werden umgesetzt.	58 Prozent	42 Prozent
Bei drohender Nichtumsetzung werden im aktualisierten Gleichstellungsplan die Gründe dafür und ergänzende Maßnahmen genannt.	63 Prozent	37 Prozent
Bei Nichtumsetzung werden die Gründe dafür im nächsten Gleichstellungsplan dargelegt (§ 11 Absatz 6 BGleIG).	57 Prozent	43 Prozent
Bei Nichtumsetzung werden die Gründe dafür der höheren Dienststelle dargelegt (§ 11 Absatz 6 BGleIG).	70 Prozent	30 Prozent

Quelle: Befragung der Gleichstellungsbeauftragten 2009/2010

Ohne eine inhaltliche Konkretisierung des Gleichstellungsplans, ohne die Unterstützung durch die beteiligten Akteurinnen und Akteure und ohne Konsequenzen bei Nichterreichung der Ziele entfaltet der Gleichstellungsplan keine ausreichend effektive Wirkung für die Umsetzung des BGleIG. Die dargestellten faktischen Schwächen des Instruments schlagen sich in der Gesamtbeurteilung des Instruments durch die Gleichstellungsbeauftragten nieder.

¹³⁵ Gefragt wurde nach der Zufriedenheit der Gleichstellungsbeauftragten mit der Umsetzung der Gleichstellungspläne durch verschiedene Akteure. Als Mittelwerte aller Antworten wurden die Personalverwaltungen mit 3,5 eingeschätzt, Behördenleitungen mit 3,2 und die Beschäftigten mit Leitungsfunktion mit 3,0 beurteilt.

Insgesamt schätzen die Gleichstellungsbeauftragten den Gleichstellungsplan in seiner heutigen Ausgestaltung als Instrument eher kritisch ein. Lediglich 56 Prozent halten den Gleichstellungsplan grundsätzlich für ein eher geeignetes Instrument, um sicherzustellen, dass gleichstellungspolitische Ziele aus dem BGleG durchgesetzt werden. In der Befragung der obersten Bundesbehörden wurde der Gleichstellungsplan hingegen überwiegend als sehr geeignetes Instrument eingeschätzt, insgesamt also auffallend positiver bewertet, als durch die Gleichstellungsbeauftragten.¹³⁶

In der Betrachtung statistischer Korrelationen zeigt sich, dass die Bewertung der Gleichstellungsbeauftragten hinsichtlich des Instruments Gleichstellungsplan in starkem Zusammenhang zur inhaltlichen Gestaltung, Kontrolle der Umsetzung und Unterstützung durch andere Akteurinnen und Akteure steht. Dieser Zusammenhang wird in Abbildung 50 grafisch dargestellt. Die Abbildung zeigt: Je stärker sich die Verantwortlichen in der Umsetzung engagieren, je konkreter Zielvorgaben und Inhalte sind und je besser die Nichtumsetzung der Ziele kontrolliert wird, desto wirkungsvoller wird der Gleichstellungsplan durch die Gleichstellungsbeauftragten eingeschätzt. Der Nutzen des Gleichstellungsplans wird entsprechend abhängig von dessen Qualität und der konkreten Anwendung in der Dienststelle beurteilt.



Zum Zweck einer effektiven Kontrolle von Inhalten und Umsetzung des Gleichstellungsplans sind erneut die Dienststellenleitungen und Personalverwaltungen gefordert, in deren Verantwortung die Gleichstellungspläne liegen. Hinsichtlich einer Effektivierung des Gleichstellungsplans werden verschiedene Verbesserungsmöglichkeiten empfohlen,

¹³⁶ Die Gleichstellungsbeauftragten wurden gefragt, ob der Gleichstellungsplan ein geeignetes Instrument ist, um sicherzustellen, dass gleichstellungspolitische Ziele des BGleG durchgesetzt werden. Sie beurteilten dies auf einer Skala von eins (trifft nicht zu) bis sechs (trifft voll zu). Die Mittelwerte lagen dabei bei allen Behördenarten um 3,7. Statistisch signifikante Unterschiede zwischen obersten Bundesbehörden, nachgeordneten Bundesbehörden und mittelbarem Bundesdienst traten nicht auf.

die auch von Gleichstellungsbeauftragten unterstützt werden. Eine breitere Partizipation von Beschäftigten der Dienststelle, insbesondere von Führungskräften, bei der Erstellung der Pläne ist eine solche Möglichkeit und findet in einigen Behörden bereits statt (vgl. Beispiel 10).

Auf diesem Wege könnte die Sensibilität für gleichstellungspolitische Ziele gestärkt, die Verantwortlichkeit für deren Umsetzung deutlich gemacht sowie ein Bewusstsein für Herausforderungen und Hemmnisse in der Umsetzung des BGleG geschaffen werden.

Möglichkeiten, die Erstellung und Umsetzung von Gleichstellungsplänen zu verbessern, werden von den Gleichstellungsbeauftragten auch darin gesehen, dass die Dienststelle, die die Fach- und/oder Rechtsaufsicht ausübt, die Einhaltung der Pflicht überprüft. Auch die Nutzung der Klagemöglichkeit der Gleichstellungsbeauftragten bei Nichterstellung eines Gleichstellungsplans könnte als Druckinstrument angewendet werden.¹³⁷

Grundsätzlich sind verstärkte Transparenz und Kommunikation hinsichtlich des Gleichstellungsplans in der Dienststelle von herausragender Bedeutung, um den Nutzen des Instruments sichtbar zu machen und seine Akzeptanz zu steigern. Hier sei noch einmal auf das Beispiel der Telekom verwiesen. Die „Quotenregelung“ der Telekom mit ihrem Talentbaum ist nichts anderes als ein Gleichstellungsplan, der vom Vorstand mit sehr klaren Zielvorgaben ausgestattet wurde. Die positive Öffentlichkeitswirkung, die die Telekom mit der Verabschiedung dieses Gleichstellungsplans verknüpfte, und das Signal, das man sich nun als Unternehmen präsentieren wolle, das die Potenziale gut ausgebildeter Frauen wirklich nutzt, kann all jenen Mut machen, die mit ihren Gleichstellungsplänen in der Behörde aktiv umgehen wollen.

Beispiel 10: Erstellung der Gleichstellungspläne im Auswärtigen Amt

Der Gleichstellungsplan des **Auswärtigen Amts** und dessen Aktualisierung wurden durch die „AG Gleichstellung“ erarbeitet. Mitwirkende sind die drei Personalreferate (Grundsatz, höherer Dienst, andere Laufbahnen), das Fürsorgereferat für Beschäftigte, Familien, Partnerinnen und Partner, die Bereiche Aus- und Fortbildung der Akademie Auswärtiger Dienst, der Leiter der Arbeitseinheit für Geschlechtergerechtigkeit, die Koordinatorin für Internationale Personalpolitik, die Gleichstellungsbeauftragte, der Personalrat und die Vertrauensperson der Schwerbehinderten.

Zur Erstellung des zweiten Gleichstellungsplans (2008–2011) kam die Arbeitsgemeinschaft zu sechs Arbeitssitzungen zusammen. Die gesetzlich vorgesehene Aktualisierung des zweiten Gleichstellungsplans wurde in vier Sitzungen erarbeitet.

Die Zusammensetzung der AG Gleichstellung ermöglicht es, das Thema Gleichstellung aus unterschiedlichen Blickwinkeln zu beleuchten und ein breites Spektrum von Erkenntnissen und Erfahrungen einzubeziehen. Als sehr wertvoll erwies sich die Mitarbeit der Gleichstellungsbeauftragten und des Personalrats an der Erstellung und Evaluierung des Gleichstellungsplans. Hierdurch wurde die Perspektive der weiblichen wie männlichen Beschäftigten aller Laufbahnen von Anfang an berücksichtigt und der Gleichstellungsplan auf eine breite Basis gestellt. Ein weiterer Vorteil einer breiten Beteiligung ist, dass die für die spätere Umsetzung Hauptverantwortlichen an der Erarbeitung des Gleichstellungsplans aktiv und von Anfang an beteiligt sind. Dies stärkt, ähnlich wie bei Zielvereinbarungen, die Motivation aller, die Ziele rasch umzusetzen.

¹³⁷ Eine solche Klagemöglichkeit dürfte es bereits nach der jetzigen Rechtslage geben. Zwar ist das Klagerecht gem. § 22 Absatz 3 Nummer 2 BGleG in seinem Wortlaut darauf gerichtet, dass ein Gleichstellungsplan erstellt wurde, dieser aber nicht den Vorschriften entspricht. In der amtlichen Begründung zum Gesetzesentwurf (Bundestagsdrucksache 14/5679, Seite 33) kommt aber zum Ausdruck, dass der Klagegrund nicht nur bei Verstößen gegen den Inhalt des Gleichstellungsplans, sondern auch bei Verstößen gegen die Aufstellung gegeben sein soll.

2.1.4.6 Fazit

Dienststellenleitungen, Personalverwaltungen und Führungskräfte haben die entscheidende Funktion, die hohe Relevanz der Themen Gleichstellung und Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit für moderne Verwaltungen zu kommunizieren und zum Bestandteil der Führungsaufgabe und Organisationskultur zu machen sowie die daraus resultierenden Anforderungen in ihrem Aufgabengebiet umzusetzen. Neun Jahre nach Inkrafttreten des Bundesgleichstellungsgesetzes muss weiterhin auf die besondere Verantwortung der Beschäftigten, insbesondere der Führungskräfte, für die Umsetzung des Gesetzes hingewiesen werden.

Die Umsetzung des Bundesgleichstellungsgesetzes ist durch die Behördenleitung vorzuleben und von den Führungskräften einzufordern. Bei der Auswahl von Führungskräften sollte darauf geachtet werden, dass sie neben allgemeiner Führungskompetenz auch Gleichstellungsbewusstsein („Genderkompetenz“) und Verständnis für die Belange von Beschäftigten mit familiären Pflichten mitbringen. Ob und inwieweit dies als Kriterium bei der Beurteilung in Auswahlrunden von Referats-, Unterabteilungs- und Abteilungsleitungen eingeführt werden sollte, wäre zu prüfen. Dies würde allerdings voraussetzen, dass ein solches Kriterium auch ernsthaft umgesetzt wird, was wiederum Bestandteil der Verantwortung der beurteilenden Führungskraft ist. Die Kombination klarer Zielsetzungen durch die Leitung und Genderkompetenz der Führungskräfte sind wichtige Hebel, um die Umsetzung des BGleIG nachhaltig sicherzustellen.

Die zentrale Herausforderung der Personalverwaltungen besteht in der Verbindung von Gleichstellung und Personalentwicklung, idealerweise über die Verknüpfung der Gleichstellungspläne mit den Personalentwicklungskonzepten. Hier bestehen laut der geführten Interviews nach wie vor erhebliche Lücken. In Hinsicht auf die Kooperation mit den Personalverwaltungen ist die umfassende und frühzeitige Beteiligung der Gleichstellungsbeauftragten an personellen, sozialen und organisatorischen Vorgängen nach deren Einschätzung bislang nicht ausreichend gegeben. Die Personalverwaltungen sind gefordert, die gesetzlich vorgeschriebenen Beteiligungsrechte sicherzustellen und die Kompetenz der Gleichstellungsbeauftragten in der Umsetzung des BGleIG zu nutzen.

Die Gleichstellungsbeauftragten spielen eine wichtige und anspruchsvolle Rolle als Promotorinnen für Gleichstellung und Instanzen zur Förderung und Überwachung der Einhaltung des BGleIG. Wertvolle Kapazitäten werden nicht selten für vermeidbare (weil gesetzlich geregelte) Beteiligungskonflikte verbraucht und fehlen in der Folge für strategische Maßnahmen und übergeordnete Bewertungen der Gesetzesumsetzung. Um diesen Herausforderungen zu begegnen, ist zu empfehlen, den Fortbildungsbedarf der Gleichstellungsbeauftragten, insbesondere bei Amtsantritt, zu bestimmten Themen wie der Identifikation zentraler Indikatoren, Controlling und Management, strategische Planung sowie Konflikt- und Dialogkompetenzen, zu decken.

Ein wichtiges Instrument der Gesetzesumsetzung sind die Gleichstellungspläne. Hier besteht noch Handlungsbedarf. Weder die gesetzlich vorgeschriebene Erstellung und Aktualisierung noch die inhaltliche Ausgestaltung der Gleichstellungspläne wird nach Aussage der Gleichstellungsbeauftragten flächendeckend zufriedenstellend umgesetzt.

Somit bestätigen die Gleichstellungsbeauftragten die Umsetzungsprobleme, die bereits im ersten Erfahrungsbericht der Bundesregierung zum BGleG von den Ressorts geschildert wurden. Damit werden die Potenziale des Gleichstellungsplans als Steuerungsinstrument offensichtlich nicht ausgeschöpft. Es mangelt den Gleichstellungsplänen an verbindlichen Zielvorgaben. Zudem fehlen effektivere Kontrollmöglichkeiten bei der Erstellung und Umsetzung sowie Sanktionen für den Fall der Nichtumsetzung. Denkbare Möglichkeiten, mehr Verbindlichkeit zu schaffen, liegen in der Veröffentlichungspflicht der Gleichstellungsziele des Gleichstellungsplans, ebenso wie in der stärkeren Hinwirkung auf die Einhaltung der Regelungen zum Gleichstellungsplan durch die Fach- und/oder Rechtsaufsicht ausübende Behörde. Gezielte Schulungen der Personalverantwortlichen zum Beispiel durch die Bundesakademie für öffentliche Verwaltung zur Funktion und Erstellung eines Gleichstellungsplans könnten die Zielerreichung in diesem Bereich verbessern.

An dieser Stelle ist auf die Verpflichtung der Dienststellenleitungen hinzuweisen, die letztlich die Verantwortung für die gesetzeskonforme Erstellung und Umsetzung der Gleichstellungspläne tragen. Der Gleichstellungsplan ist ein sinnvolles Steuerungsinstrument, wenn klare Ziele, zielführende Maßnahmen und zeitliche Stufenpläne, wie gesetzlich vorgesehen, integriert sind.

2.1.5 Fazit der Evaluation zum zweiten Erfahrungsbericht

Die Entwicklungen des Bundesdienstes in den gleichstellungspolitischen Handlungsfeldern Chancengleichheit sowie Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit stellen sich für den Berichtszeitraum 2004 bis 2009 ambivalent dar. Bereichen mit positiven Entwicklungen stehen Bereiche mit weiterhin Handlungsbedarf gegenüber.

Positive Entwicklungen sind etwa in Hinblick auf die Einstellungszahlen des gehobenen und höheren Dienstes und auf den Frauenanteil an der Gesamtbeschäftigung festzustellen. Gleichzeitig ist die Teilhabe von Frauen an Leitungsfunktionen, hierbei vor allem in den höheren Hierarchiestufen, noch immer nicht erreicht. Der verbesserte Zugang hoch qualifizierter Frauen zur Bundesverwaltung setzt sich nicht in der Wahrnehmung von Leitungsfunktionen fort. Die „gläserne Decke“ ist im Bundesdienst weiterhin existent.¹³⁸ Der beobachtbare Ausbau der Teilzeitbeschäftigung ist als Umsetzung der gesetzlichen Forderung nach Arbeitszeiten und Rahmenbedingungen, die Frauen und Männern die Vereinbarkeit erleichtern (§ 12 ff. BGleG), grundsätzlich positiv zu betrachten, da er für eine Modernisierung der Arbeitsformen spricht und einen Abschied von der Präsenzkultur alten Stils darstellt. Auffällig ist, dass die Inanspruchnahme der Teilzeitangebote weiterhin äußerst ungleich zwischen den Geschlechtern verteilt ist. Teilzeit ist weiterhin ein reines Frauenthema. Damit treffen Benachteiligungsrisiken in Bezug auf Teilzeitkräfte vorwiegend Frauen. So haben Teilzeitbeschäftigte faktisch geringere Chancen auf Beförderungen und Höhergruppierungen. Solange diese Dynamik nicht durchbrochen wird, indem auf eine

¹³⁸ Die von Carsten Wippermann für die Privatwirtschaft beschriebenen Mentalitätsmuster männlicher Führungskräfte, die sich zu vielfältigen, miteinander verschränkten Vorbehalten gegen Frauen in Führungspositionen verbinden und die dazu führen, dass die männlichen Führungskräfte (zum Teil unbewusst) als „Hüter der gläsernen Decke“ agieren, scheinen im Bereich des öffentlichen Dienstes ähnlich fortzubestehen. Vgl. Carsten Wippermann: *Frauen in Führungspositionen – Barrieren und Brücken*. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Berlin 2010, Seite 9.

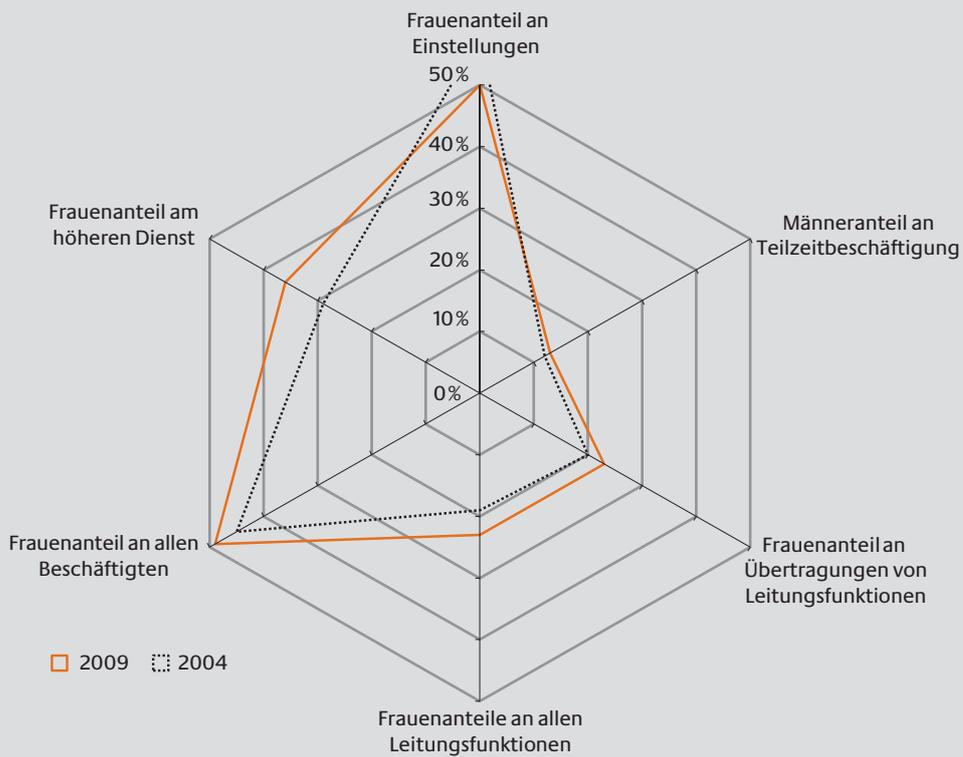
diskriminierungsfreie Beförderungspraxis geachtet wird und die Möglichkeiten verbessert werden, Teilzeitbeschäftigung und Leitungsfunktionen zu kombinieren, wird die Zielerreichung des BGleIG unbefriedigend bleiben. Auch sollten Männer gezielt in ihrem Wunsch unterstützt werden, mehr Zeit für die Familie zu haben und verstärkt Vereinbarkeitsangebote wie beispielsweise Teilzeit wahrzunehmen. Die Erfahrungen mit dem in 2007 eingeführten Elterngeld zeigen, dass diese attraktiven Regelungen einschließlich der Partnermonate zu einer verstärkten Inanspruchnahme von Vätern und einer allgemeinen Steigerung der Akzeptanz von Elternzeit geführt haben. Gezielte Angebote werden durchaus von Männern angenommen und stoßen Veränderungen im Sinne des Ziels des BGleIG der Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Frauen und Männer an.¹³⁹ Die Anreizwirkungen des Elterngeldes für junge Väter, auch im öffentlichen Dienst Elterngeld und Teilzeit zu kombinieren, sollten systematisch ausgewertet und genutzt werden.

Die strukturellen Benachteiligungen von Frauen im Bundesdienst, die unter anderem in der zu geringen Repräsentanz in der Laufbahngruppe des höheren Dienstes und in den höheren Besoldungs- und Entgeltgruppen der jeweiligen Laufbahngruppen, der zu geringen Teilhabe an Leitungsfunktionen und der selteneren Verbeamtung bestehen, spiegeln sich darüber hinaus nur geringfügig in durchschnittlich geringeren Einkommen von Frauen wider.

Die Abbildungen 51 bis 53 geben eine grafische Zusammenschau über die in diesem Bericht vorgestellten Ergebnisse der Auswertungen der Gleichstellungsstatistik im Vergleich der Verwaltungsbereiche des Bundes. Sie zeigen, dass die Teilhabe von Frauen sowie die Wahrnehmung von Vereinbarkeitsmaßnahmen von Männern zwischen den Verwaltungsbereichen variieren.

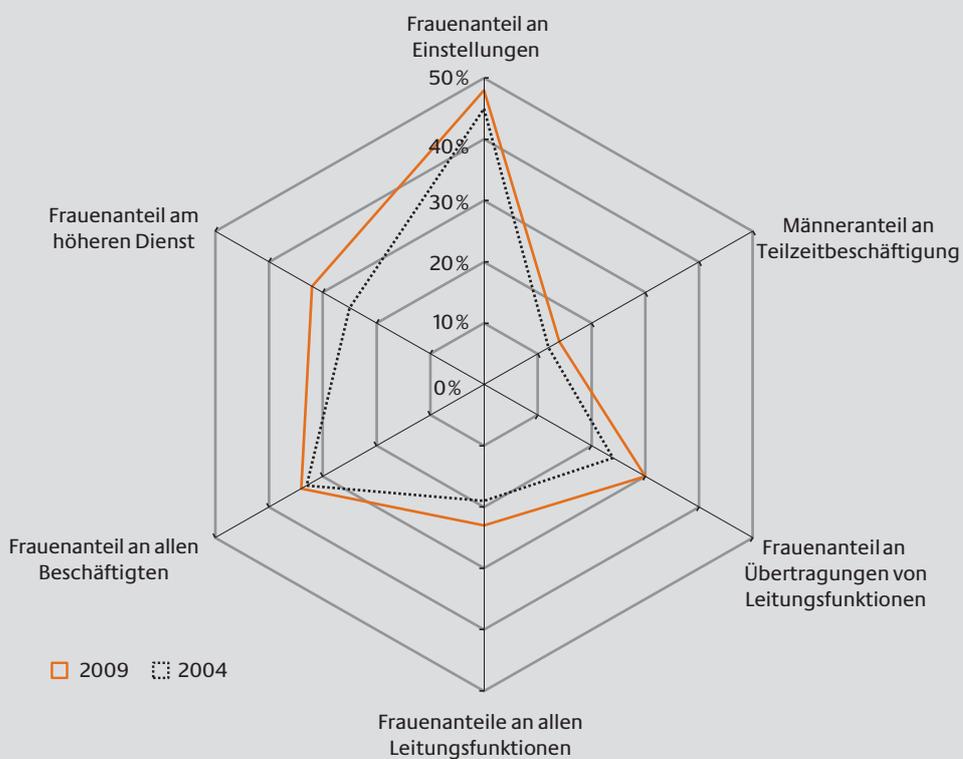
¹³⁹ Die Zahl der Elterngeld beziehenden Väter erhöhte sich vom zweiten Quartal 2008 zum zweiten Quartal 2009 um 35 Prozent. Drei Viertel dieser Väter nehmen die Partnermonate in Anspruch und beziehen für zwei Monate Elterngeld. Pressemitteilung Statistisches Bundesamt Nr. 315 vom 27.08.2009. Statistisches Bundesamt: Pressemitteilung Nr. 206 vom 10.06.2010: Der Väteranteil unter den Leistungsbeziehenden lag im ersten Quartal 2010 bei 20 Prozent. Die wissenschaftliche Untersuchung zum Elterngeld kommt zu dem Schluss, dass das Elterngeld Väter veranlasst, ihre Erwerbstätigkeit zu reduzieren. Vgl. Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung: *Evaluation des Gesetzes zum Elterngeld und zur Elternzeit – Endbericht 2008*. Forschungsvorhaben des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Berlin 2008, Seite 64.

Abbildung 51: Indikatoren in den obersten Bundesbehörden im Berichtszeitraum

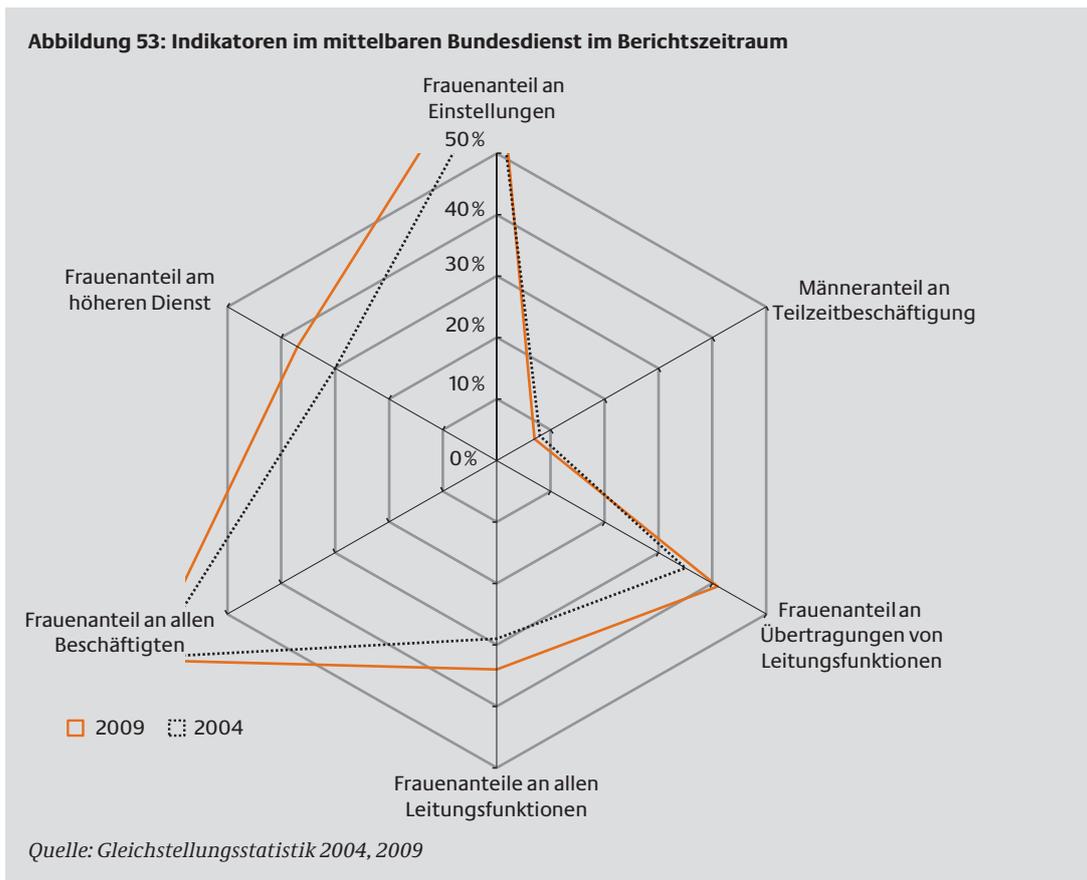


Quelle: Gleichstellungsstatistik 2004, 2009

Abbildung 52: Indikatoren in den nachgeordneten Bundesbehörden im Berichtszeitraum



Quelle: Gleichstellungsstatistik 2004, 2009



Der Frauenanteil an der Gesamtbeschäftigung allerdings divergiert stark zwischen den Verwaltungsbereichen und ist stets im höheren Dienst geringer als an der Gesamtbeschäftigung. In allen Verwaltungsbereichen ähnlich problematisch stellen sich die Frauenanteile an Leitungsfunktionen und an der Übertragung von Leitungsfunktionen dar. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass es vor allem die unteren Leitungshierarchien sind, an denen Frauen partizipieren. Der Männeranteil an Teilzeitbeschäftigung ist in allen Verwaltungsbereichen minimal. Obgleich auch immer mehr Männer Studien zufolge den Wunsch nach Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit haben, nehmen Männer in der Bundesverwaltung die Möglichkeiten dieses Arbeitszeitmodells kaum in Anspruch.

Aus der Befragung der Gleichstellungsbeauftragten und den Interviews wurde deutlich, dass die zentrale Voraussetzung in der Durchsetzung von Gleichstellung im Engagement und Verständnis für die Thematik der relevanten Akteurinnen und Akteure begründet liegt. Dies ist aus Sicht der Gleichstellungsbeauftragten noch nicht in ausreichendem Maße vorhanden.

Die Leitungskräfte kommen nach Ansicht der Gleichstellungsbeauftragten ihrer im BGleIG formulierten Aufgabe, Gleichstellung zu fördern und die Ziele des BGleIG umzusetzen, noch nicht ausreichend nach. Gleichstellung werde überwiegend nicht als Teil der Führungsaufgabe und Kernelement einer modernen Personalpolitik erkannt. Der Befund der noch nicht zufriedenstellenden Wahrnehmung der im BGleIG zugewiesenen Aufgaben treffe in ähnlicher Form auch auf die Personalverwaltungen zu, die zuständig sind für die Erstellung des Gleichstellungsplans. So kommen die Personalverwaltungen aus Sicht der

Gleichstellungsbeauftragten in jeder dritten Behörde dieser Aufgabe nur unzureichend nach. Dahingegen besteht die Aufgabe der Gleichstellungsbeauftragten in der Mitwirkung, Förderung und Kontrolle der Umsetzung. Die Zusammenarbeit zwischen Führungskräften, Personalverwaltungen und Gleichstellungsbeauftragten weist insgesamt Verbesserungspotenzial auf. Die Beteiligungsrechte der Gleichstellungsbeauftragten werden, obwohl gesetzlich festgeschrieben, nach deren Einschätzung nicht immer beachtet.¹⁴⁰ Die Potenziale der Gleichstellung für eine moderne Bundesverwaltung werden somit nicht ausreichend ausgeschöpft.

Der noch nicht befriedigende Umsetzungsstand der Ziele des BGleiG kann nicht insgesamt auf unzureichende gesetzliche Vorschriften zurückgeführt werden. Das Gesetz beinhaltet klare Ziele, Instrumente sowie die Evaluations- und Berichtspflicht. Dabei überlässt es den Behörden weite Handlungsspielräume in Hinblick auf die zu setzenden Maßnahmen. Eine weitere Stärke des BGleiG besteht in dessen Signalwirkung und in der klaren Positionierung der Bundesregierung, die Ziele der Gleichstellung mit Nachdruck weiter zu verfolgen. In den Interviews mit Personalverwaltungen und Führungskräften wurden allerdings zum Teil noch Unklarheiten über die Gesetzesinhalte erkennbar. So sollten Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten, zum Beispiel hinsichtlich der Erstellung und Umsetzung des Gleichstellungsplans sowie des Beteiligungskatalogs der Gleichstellungsbeauftragten, noch einmal klargestellt werden. Wichtig wäre es, geeignete Schritte zu unternehmen, um die tatsächliche Erstellung von Gleichstellungsplänen zu fördern.

Die Relevanz des BGleiG wird zum Teil nicht erkannt. So scheint das Problembewusstsein für die Ziele des BGleiG oftmals dann nachzulassen, wenn Frauen einen gewissen Sockelanteil an Leitungsfunktionen bzw. anderen Indikatoren erreichen. In den Interviews wurde häufig die Annahme formuliert, dass sich die strukturellen Ungleichheiten zwischen Frauen und Männern in der Bundesverwaltung quasi automatisch bzw. durch eine „natürliche“ Entwicklung hin zu mehr Gleichstellung verbessern würden. Diese Wahrnehmung kann durch die statistischen Auswertungen im Zuge dieser Evaluation nur sehr bedingt bestätigt werden. Es bestehen Defizite im Wissen um die konkreten Gesetzesinhalte. Eine Förderung der Kenntnisse und eine Sensibilisierung für die Relevanz des BGleiG wären zielführend, um bestehende Lücken in der Gesetzesbefolgung („Compliance Problem“) zu schließen.

Der zentrale Ansatz, die Umsetzung der Gesetzesziele zu fördern, besteht daher darin, die Verbindlichkeit von Zielen und Instrumenten in den Behörden zu stärken und das Problembewusstsein zu erhöhen. Eine Erkenntnis aus der Befragung der Gleichstellungsbeauftragten und den geführten Interviews im Zuge der vorliegenden Evaluation liegt auch in der unzureichenden Aufsicht der obersten Bundesbehörden bzw. Bundesoberbehörden über die Umsetzung des BGleiG in ihren der Aufsicht unterliegenden Dienststellen. Dieser Verantwortung müssen die obersten Bundesbehörden zukünftig besser gerecht werden. Notwendig sind daher behördeninterne und übergreifende Controllingstrukturen über

¹⁴⁰ Die Tatsache, dass das passive Wahlrecht der Gleichstellungsbeauftragten (anders als früher im FFG das Wahlrecht der Frauenbeauftragten) allein Frauen zugestanden wird und dass auch das aktive Wahlrecht exklusiv weiblichen Beschäftigten vorbehalten ist, scheint die Akzeptanz der Gleichstellungsbeauftragten als Agentinnen für die Gleichstellung von Frauen und Männern und für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Frauen und Männer bei den Personalverantwortlichen und Führungskräften in manchen Fällen eher zu behindern.

die Umsetzung der Gesetzesziele, sowohl in den obersten Bundesbehörden selbst wie auch in deren Geschäftsbereichen.

Wie die Ausführungen dieses Berichts und die Abbildungen 51 bis 53 zeigen, ist der Steuerungsbedarf hinsichtlich der Umsetzung der Ziele des BGleIG unterschiedlich groß. Die routinisierten Erhebungen der Gleichstellungsstatistik bieten die Möglichkeit, für alle Behörden einheitliche verbindliche Kernindikatoren zu definieren. Diese Kernindikatoren sollten auf die Bereiche fokussiert werden, in denen offensichtlich noch erheblicher Verbesserungsbedarf in der Umsetzung der Gesetzesziele besteht. Auf Grundlage dieser Kernindikatoren können Entwicklungen transparent gemessen und verglichen werden. Ein Vergleich zwischen Verwaltungsbereichen, Behörden und Zeiträumen ermöglicht es den verantwortlichen Akteurinnen und Akteuren, die Entwicklungen in den eigenen Dienststellen zu reflektieren und Handlungsbedarf zu identifizieren.

Ein Spektrum aussagekräftiger Kernindikatoren, die den Geltungsbereich des BGleIG abbilden und bei denen weiterhin Handlungsbedarf besteht, zeigt Tabelle 14 für die obersten Bundesbehörden im Jahr 2009 auf. Daraus werden große Unterschiede zwischen den obersten Bundesbehörden in Hinsicht auf Chancengleichheit von Frauen und Männern und Vereinbarkeit von Familie und Beruf deutlich.

Anhand der Gesetzesziele und der vorliegenden Evaluation wurden drei Handlungsfelder identifiziert, die durch zentrale Kernindikatoren abgebildet werden. Im Handlungsfeld Chancengleichheit allgemein dient der Frauenanteil an der Gesamtbeschäftigung als Bezugsgröße, um das Ausmaß struktureller Benachteiligungen in den weiteren Kernindikatoren interpretieren zu können. Frauen sind weiterhin in der Laufbahngruppe des höheren Dienstes unterrepräsentiert, weshalb diese Zahl in das Controlling einbezogen werden sollte.¹⁴¹

Im Handlungsfeld gleichberechtigter Teilhabe an Leitungsfunktionen zeigt der vorliegende zweite Erfahrungsbericht noch immer großen Verbesserungsbedarf. Die Indikatoren bilden im Speziellen auch verschiedene Hierarchien ab und verdeutlichen somit den Effekt der „gläsernen Decke“. Die Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Frauen und Männer ist ein weiteres Gesetzesziel. Wichtige Indikatoren sind hierfür der Anteil der Teilzeitbeschäftigung allgemein sowie in Leitungsfunktionen. Bis dato werden flexible Arbeitszeiten und familienbedingte Beurlaubung fast ausschließlich von Frauen wahrgenommen. Es sollten künftig auch verstärkt Männer dabei unterstützt werden, ihren Wunsch nach Vereinbarkeit zu verwirklichen. Trotz Verabschiedung des BGleIG sind die Entwicklungen im Bereich Vereinbarkeit je nach Geschlecht noch sehr unterschiedlich. Um die Fortschritte zukünftig besser messen zu können, werden die Männeranteile an Teilzeitbeschäftigung und familienbedingter Beurlaubung ausgewiesen.¹⁴²

141 Perspektivisch sollte auch der Frauenanteil in Gremien im Einflussbereich des Bundes als Kernindikator aufgenommen werden, da hier noch erheblicher Handlungsbedarf besteht. Das Bundesgremienbesetzungsgesetz (BGremBG) verpflichtet den Bund, die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen an Gremien im Einflussbereich des Bundes herzustellen. Dieses Gesetzesziel ist im Jahr 2009 bei Weitem nicht erreicht. Vgl. fünfter Bericht der Bundesregierung über den Anteil von Frauen in wesentlichen Gremien im Einflussbereich des Bundes (fünfter Gremienbericht), Berichtszeitraum 2005–2009.

142 Eine gleiche Verteilung von Teilzeitbeschäftigung und familienbedingter Beurlaubung auf Frauen und Männer ist dabei nicht explizit vom BGleIG gefordert. Da sich das Gesetzesziel aber an Frauen wie Männer gleichermaßen richtet, sollten auch Männer gezielt in ihrem Wunsch nach Vereinbarkeit unterstützt werden.

Mit der Föderalismusreform II wurde die Bedeutung von Benchmarking auch verfassungsrechtlich anerkannt und soll in Zukunft auch in der Bundesverwaltung an Bedeutung gewinnen. Maßnahmen der Gleichstellung sowie der Vereinbarkeit von Beruf und Familie eignen sich über die dargestellten Kernindikatoren sehr gut für diesen innovativen Steuerungsansatz.

Der Bedarf an einer Forcierung der aktiven Gleichstellungspolitik im Bundesdienst besteht auch in Zukunft weiter. Gleichstellung ist ein Ansatz, die Innovations- und Leistungspotenziale der Bundesverwaltung zu steigern und auszuschöpfen. Vor dem Hintergrund steigender gesellschaftlicher Ansprüche, sinkender Stellenzahlen und der demografischen Entwicklung ist dies für die Bundesverwaltung eine Herausforderung. In den kommenden zehn Jahren wird rund ein Viertel der Beschäftigten der obersten und nachgeordneten Bundesbehörden altersbedingt ausscheiden. Die Behörden gewinnen damit Handlungsspielräume, die Grundsätze moderner Personalverwaltung, die in Chancengleichheit, Leistungsorientierung und im BGleIG liegen, umzusetzen.

Trotz einiger positiver Trends sind die Ziele der Gleichstellung noch nicht erreicht. Es kann 15 Jahre nach Verabschiedung des Frauenfördergesetzes nicht davon ausgegangen werden, dass diese sich von selbst und ohne bewusste Steuerung einstellen. Das Beispiel der geringen Teilhabe von Frauen an höheren Leitungsfunktionen zeigt klar, dass es zukünftig verstärkter gemeinsamer Anstrengungen von Führungskräften und Personalverwaltungen bedarf.

Tabelle 14: Kernindikatoren für die obersten Bundesbehörden 2009

Beschäftigte der Behörden	Kernindikatoren für die obersten Bundesbehörden										
	Chancengleichheit allgemein			Chancengleichheit an Leitungsfunktionen			Vereinbarkeit				
	Frauenanteil an Beschäftigung	Frauenanteil an Beförderungen/Höhergruppierungen	Frauenanteil im höheren Dienst	Frauenanteil an allen Leitungsfunktionen	Frauenanteil an Abteilungsleitungen	Frauenanteil an Unterabteilungen	Staatssekretärin	Teilzeitanteil gesamt	Anteil der Leitungsfunktionen in Teilzeit	Männeranteil an Teilzeitbeschäftigung	Männeranteil an familienbedingter Beurlaubung
AA*	47%	39%	32%	15%	11%	16%	0	6%	0%	12%	9%
BK	50%	40%	37%	20%	0%	25%	0	9%	1%	4%	20%
BKM	55%	61%	48%	38%	100%	25%	0	14%	5%	12%	0%
BMAS	54%	60%	40%	26%	29%	32%	0	14%	4%	11%	5%
BMBF	53%	53%	43%	36%	38%	14%	1	21%	9%	11%	5%
BMELV	50%	46%	37%	21%	0%	0%	0	17%	4%	9%	4%
BMF	48%	43%	33%	16%	11%	12%	0	13%	3%	13%	8%
BMFSFJ	66%	55%	64%	48%	33%	43%	0	21%	6%	3%	0%
BMG	60%	63%	52%	28%	20%	8%	0	17%	0%	9%	11%
BMI	48%	39%	37%	22%	7%	17%	0	12%	2%	14%	29%
BMJ	58%	66%	41%	31%	29%	15%	0	17%	12%	8%	11%
BMU	50%	50%	42%	26%	0%	20%	0	14%	7%	18%	5%
BMVBS	49%	60%	36%	20%	0%	19%	0	13%	2%	9%	8%
BMVg	43%	42%	24%	18%	14%	19%	0	10%	1%	8%	83%
BMWi	47%	53%	34%	23%	11%	36%	0	12%	6%	9%	14%
BMZ	52%	61%	51%	41%	33%	38%	0	29%	26%	36%	11%
BPA	56%	41%	43%	24%	25%	20%	0	11%	0%	6%	11%
BPrA	51%	25%	36%	30%	0%	nicht vorhanden	0	12%	5%	10%	0%
BR	58%	62%	56%	37%	0%	nicht vorhanden	keine St	16%	0%	21%	0%
BRH	40%	43%	29%	20%	18%	nicht vorhanden	0	12%	0%	15%	0%
BT	51%	53%	38%	36%	25%	21%	0	15%	11%	17%	27%
BVerfG**	56%	46%	28%	26%	100%	0%	0	16%	4%	4%	0%
gesamt	49%	48%	36%	23%	14%	18%	1 von 30	12%	4%	13%	12%

* Zentrale des Auswärtigen Amtes

** Die Werte des Bundesverfassungsgerichtes wurden entsprechend der Werte aller anderen untersuchten obersten Bundesbehörden der Gleichstellungstatistik nach der GleichStatV entnommen. Nach der Gleichstellungstatistik werden beim Bundesverfassungsgericht auch die Amtsträger (Präsident/in, Vizepräsident/in, Bundesverfassungsrichterinnen und -richter) mit erfasst.
Quelle: Gleichstellungstatistik 2009

2.2 Schlussfolgerungen

Die Evaluation zum zweiten Erfahrungsbericht zeigt, dass die Ziele des BGleIG noch nicht erreicht sind. Der Berichtszeitraum ist durch zwei große Tendenzen geprägt:

- Es sind im Berichtszeitraum Umsetzungserfolge zu verzeichnen, insgesamt bleibt der Umsetzungsstand nicht befriedigend.
 - a) In Bezug auf die Entwicklung der Kernindikatoren zur Gleichstellung – etwa Steigerung des Anteils von Frauen an den Beschäftigten des Bundesdienstes, an Führungspositionen oder an Beförderungen – ist eine Fortsetzung der Langfristtrends zu beobachten: Die Unterrepräsentanz von Frauen wird kleiner. Allerdings sind die Entwicklungen gerade in Bezug auf Frauen in Leitungspositionen zögerlich, wichtige Potenziale bleiben weiterhin ungenutzt. Für Frauen ist es nach wie vor sehr schwer, die „gläserne Decke“ für Positionen oberhalb der Referatsleitung zu durchbrechen.
 - b) Bei der Umsetzung des Ziels, die Vereinbarkeit von Beruf und Erwerbstätigkeit zu verbessern, sind erfreuliche Fortschritte im Berichtszeitraum festzustellen. Während der Ausbau der Teilzeitbeschäftigung gut vorangeschritten ist, gibt es noch weiteres Ausbaupotenzial bei den Kinderbetreuungsangeboten und Maßnahmen zur Flexibilisierung des Arbeitsortes. Diese Vereinbarkeitsmaßnahmen, die sich an Frauen wie Männer gleichermaßen richten, wurden allerdings auch im Berichtszeitraum fast ausschließlich von Frauen wahrgenommen.
 - c) Wichtige Akteurinnen und Akteure des BGleIG scheinen immer noch Rollenunsicherheiten zu haben: Die Gleichstellungsbeauftragten suchen nach einer Rolle zwischen „Motor“ und „Kontrollleurin“ und werden vor allem als Ansprechpartnerin für Frauen, weniger als Unterstützerin in Vereinbarkeitsfragen für Frauen und Männer wahrgenommen; Führungskräfte sind sich ihrer Rolle bei der Umsetzung des BGleIG nach Einschätzung der Gleichstellungsbeauftragten nicht umfassend bewusst.
 - d) Der Umsetzung des BGleIG würde ein umfassendes Verständnis von der Bedeutung moderner Gleichstellungspolitik als Innovationspolitik für Frauen und Männer sehr förderlich sein, nicht selten entstehen aber weiterhin Blockaden durch überkommene Vorstellungen von Gleichstellungspolitik als reiner Frauenförderpolitik.
- In diese Hauptentwicklung hinein wirken paradigmatische Veränderungen in Bezug auf die Vereinbarkeitspolitik der Bundesregierung im Berichtszeitraum: Mit dem Elterngeld und seinen Partnermonaten, mit dem Ausbau der Kinderbetreuung durch das Kinderförderungsgesetz und der gesetzlichen Verankerung eines Rechtsanspruchs auf einen Betreuungsplatz für Kinder mit Vollendung des ersten Lebensjahres ab 2013 sind in der Familienpolitik im Berichtszeitraum weichenstellende Veränderungen vollzogen worden, die auf die Umsetzung des BGleIG erhebliche Auswirkungen haben werden. Das Ziel, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu verbessern, das im BGleIG ebenso wie im Vorgängergesetz FFG prominent niedergelegt wurde, wird auch für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes durch die familienpolitischen Neuerungen im Berichtszeitraum deutlich unterstützt. Die Auswirkungen dieser politischen Weichenstellungen für die Bundesverwaltung sind im Berichtszeitraum selbst noch nicht messbar, ihren Niederschlag finden sie aber in dem auch für den Geltungsbereich des BGleIG spezifischen Beschluss des Kabinetts aus dem Jahr 2008, in allen Bundesministerien, dem Bundeskanzleramt und dem Presse- und Informationsamt der Bundesregierung das *audit berufundfamilie* durchzuführen.

Der Koalitionsvertrag für die 17. Legislaturperiode knüpft an diese Veränderungen an und setzt dabei auf eine „konsequente Erneuerung der Gleichstellungspolitik“¹⁴³: „Die Ziele des Bundesgleichstellungsgesetzes und des Bundesgremienbesetzungsgesetzes werden mit Nachdruck verfolgt. Wir werden prüfen, ob und inwieweit die Gesetze geändert und effektiver gestaltet werden müssen. Der Anteil von Frauen in Führungspositionen in der Wirtschaft und im öffentlichen Dienst soll maßgeblich erhöht werden. Dazu wird ein Stufenplan, insbesondere zur Erhöhung des Anteils von Frauen in Vorständen und Aufsichtsräten, vorgelegt. Der Stufenplan setzt in einer ersten Stufe auf verbindliche Berichtspflichten und transparente Selbstverpflichtungen“.¹⁴⁴

Auch die im Koalitionsvertrag vorgegebene Entwicklung eines nationalen Aktionsplans zur Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen wird Möglichkeiten bieten, das Ziel des BGleiG, den besonderen Belangen behinderter und von Behinderung bedrohter Frauen Rechnung zu tragen, eingebettet in eine Gesamtstrategie, erfolgreicher zu verfolgen.

Für die Bundesregierung ergeben sich aus dieser Bestandsaufnahme die nachfolgenden Schlussfolgerungen und empfohlenen Maßnahmen:

2.2.1 Stärkung der Zusammenarbeit der Akteurinnen und Akteure

Im Berichtszeitraum zeigen sich nach wie vor Rollenunsicherheiten bei den einzelnen Akteurinnen und Akteuren des BGleiG und ein deutliches Verbesserungspotenzial in ihrer Zusammenarbeit. Eine erfolgreiche Umsetzung des BGleiG kann nur gelingen, wenn sich die Dienststellenleitung, Personalverwaltung, Führungskräfte und Gleichstellungsbeauftragten ihrer jeweiligen Rolle bewusst sind, diese ausfüllen und dabei eng miteinander kooperieren. Hier sind geeignete Formate der Zusammenarbeit erforderlich, die die jeweiligen Rollen berücksichtigen und eine verstärkte Kooperation ermöglichen.

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend wird den obersten Bundesbehörden im nächsten Berichtszeitraum zu diesem Thema ein Rundschreiben zuleiten. Dies soll unter anderem Empfehlungen für mögliche Formate der Zusammenarbeit der nach dem BGleiG zuständigen Akteurinnen und Akteure und für konkrete Anlässe beinhalten, zu denen eine verstärkte Zusammenarbeit erforderlich ist. Ein geeigneter Anlass für eine solche Zusammenarbeit könnte beispielsweise der jährliche Bericht des Statistischen Bundesamts zu Entwicklungen der Kernindikatoren sein, der den obersten Bundesbehörden in nicht anonymisierter Form zur Verfügung gestellt wird (vgl. III/2).

¹⁴³ In diesen Rahmen der Gleichstellungspolitik fällt auch der erste Gleichstellungsbericht der Bundesregierung, der voraussichtlich Anfang 2011 durch die 2009 berufene Gleichstellungskommission übergeben werden soll. In dem Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD vom 11.11.2005 für die 16. Legislaturperiode wurde vereinbart, künftig einmal pro Legislaturperiode einen Bericht zur Gleichstellung von Frauen und Männern vorzulegen. Während der Erfahrungsbericht zum BGleiG und der Gremienbericht zum BGremBG die Funktion haben, die Umsetzung der Gesetze zu evaluieren, hat der Gleichstellungsbericht – wie der Behindertenbericht, Familienbericht oder Jugendbericht der Bundesregierung – die Funktion, einen Gesamtüberblick über die Entwicklungen eines ganzen Politikfeldes zu geben. Der zentrale Ansatz des ersten Gleichstellungsberichts ist dabei die Lebensverlaufsperspektive. Aufgrund dieser unterschiedlichen Ausrichtung ist eine Zusammenlegung des Gleichstellungsberichts mit dem Erfahrungsbericht und Gremienbericht nicht sinnvoll, da sie den Zielen der jeweiligen Berichte zuwiderlaufen würde.

¹⁴⁴ Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP für die 17. Legislaturperiode vom 26.09.2009, Seite 74.

2.2.2 Strukturelle Angebote für Männer

Trotz der bestehenden Angebote zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf in der Bundesverwaltung haben Männer diese Angebote im Berichtszeitraum lediglich in sehr geringem Umfang in Anspruch genommen. Dies kann auf in den jeweiligen Familien bewusst getroffenen und frei gewählten Entscheidungen beruhen. Studien belegen jedoch auch, dass sich viele Männer im Erwerbsleben grundsätzlich mehr Zeit für Familie wünschen, sich aber vor beruflichen Nachteilen fürchten. Um diese Männer in ihrem Wunsch zu unterstützen und ihnen die Angst vor beruflichen Nachteilen zu nehmen, sollten die Dienststellen der Bundesverwaltung, soweit noch nicht geschehen, geeignete Maßnahmen ergreifen. So sollten in erster Linie Benachteiligungsrisiken zulasten von Beschäftigten, die Vereinbarkeitsmaßnahmen wahrnehmen, weiter minimiert werden. Darüber hinaus erscheint eine gezielte Information über die bestehenden Vereinbarkeitsangebote in der Dienststelle für sinnvoll, verbunden mit dem Hinweis, dass diese sich an alle Beschäftigten mit Familienpflichten, Frauen wie Männer gleichermaßen, richten. Auch sollte seitens der Dienststellen überprüft werden, ob ihre Organisationskultur bereits derart ausgestaltet ist, dass hinreichend Raum für Vereinbarkeitswünsche besteht, oder ob diese noch zu sehr an dem Leitbild des vollzeitbeschäftigten, ständig verfügbaren Beschäftigten ausgerichtet ist. Hier könnte beispielsweise auch ein Signal der Dienststellenleitungen hilfreich sein, dass eine Wahrnehmung von Angeboten wie Teilzeit, Telearbeit und familienbedingter Beurlaubung durch weibliche ebenso wie männliche Beschäftigte ausdrücklich akzeptiert ist. Welche unterstützenden Maßnahmen sich im Einzelfall anbieten, mag je nach Dienststelle variieren und soll letztlich in die individuelle Entscheidung der Dienststellen gestellt werden.

Auch die Gleichstellungsbeauftragten, die bereits jetzt für Vereinbarkeitsfragen von Frauen und Männern zuständig sind, sollten noch stärker als bisher als Ansprechpartnerinnen für Männer zur Verfügung stehen und auf ihre spezifischen Bedürfnisse und Problemlagen eingehen. In diesem Zusammenhang wird die Bundesregierung prüfen, ob eine Ausdehnung des aktiven und/oder passiven Wahlrechts für Männer bei der Wahl der Gleichstellungsbeauftragten künftig angezeigt ist.

Mit diesen empfohlenen Maßnahmen möchte die Bundesregierung weder in die Wahlfreiheit der Familien eingreifen. Noch soll damit eine politische Wertung zum Ausdruck kommen, dass die Inanspruchnahme von Vereinbarkeitsmaßnahmen durch Männer – aufgrund der diesbezüglich derzeit noch sehr ungleichen Verteilung zwischen Frauen und Männern – erwünschter ist als die von Frauen. Vielmehr sollen die Männer, die sich auch tatsächlich mehr Zeit für Familie wünschen, lediglich eine zielgerichtete Unterstützung erhalten.

2.2.3 Verbesserung der Berichte, Optimierung der Gleichstellungsstatistik und Erhöhung der Transparenz von Entwicklungen durch jährliche Auswertung von Kernindikatoren

Die nach dem Gesetz alle vier Jahre vorzulegenden Erfahrungsberichte sollten weiter verbessert werden. So erscheint es nach den Ergebnissen der Evaluation angezeigt, die für die Berichte zugrunde liegende Gleichstellungsstatistik hinsichtlich der optimalen Auswahl

der Daten zu überprüfen. Dabei sollte einerseits geprüft werden, ob weniger aussagekräftige Erhebungsmerkmale zwecks Bürokratieabbau aus der Gleichstellungsstatistik genommen werden können, und andererseits, inwieweit eine Aufnahme bislang nicht erhobener, aber besonders aussagekräftiger und wichtiger Indikatoren erforderlich erscheint.

Darüber hinaus erachtet die Bundesregierung es als zielführend, auch die jährlich durch das Statistische Bundesamt durchgeführten Auswertungen der Gleichstellungsstatistik für die Anwenderinnen und Anwender noch lesefreundlicher und nutzerorientierter zu gestalten. Hierfür ist es angezeigt, die Bereiche mit erhöhtem Handlungsbedarf zu identifizieren und diese in kürzeren Abständen zu beobachten. Die den obersten Bundesbehörden bislang zur Verfügung gestellten jährlichen Dienstberichte des Statistischen Bundesamts geben einen solchen fokussierten Ausschnitt nicht wieder, vielmehr geben sie einen umfassenden Einblick in alle erhobenen Indikatoren. Insofern erscheint es sinnvoll, zusätzlich zu diesen Dienstberichten eine Kurzauswertung anhand ausgewählter, für besonders wichtig erachteter Kernindikatoren aus der Gleichstellungsstatistik für ein solches regelmäßiges Monitoring bereitzustellen. Zugleich sollten die Entwicklungen zu diesen Indikatoren auch für die Öffentlichkeit transparenter gemacht werden.

Vor diesem Hintergrund sieht die Bundesregierung folgende Maßnahmen vor:

- Die Bundesregierung prüft die optimale Auswahl der bislang erhobenen Daten der Gleichstellungsstatistik und nimmt die etwaig erforderlichen gesetzlichen Änderungen in § 24 BGleIG sowie in der Gleichstellungsstatistikverordnung vor. Die Kernindikatoren sollten zudem eine differenzierte Betrachtung ermöglichen. Die auf der Grundlage der Gleichstellungsstatistik erhobenen Daten für das Auswärtige Amt sollten daher künftig nicht nur insgesamt, sondern zusätzlich gesondert nur für die Zentrale des Auswärtigen Amts erhoben und letztere in den Kernindikatoren gesondert ausgewiesen werden.
- Das Statistische Bundesamt soll künftig jährlich die Entwicklung in den obersten Bundesbehörden anhand von ausgewählten Kernindikatoren aus der Gleichstellungsstatistik in anonymisierter Form veröffentlichen.¹⁴⁵
- Dieser Gesamtstand der Entwicklungen der obersten Bundesbehörden wird dem Bundestag – über die allvierjährigen ausführlichen Erfahrungsberichte hinaus – in anonymisierter Form zur Verfügung gestellt, damit er seine Kontrollfunktion in Bezug auf die Umsetzung des BGleIG zeitnah wahrnehmen kann.
- Die obersten Bundesbehörden selbst erhalten den Gesamtstand der Entwicklungen bei den Kernindikatoren in nicht anonymisierter Form. Dies ermöglicht ihnen, Handlungsbedarfe in ihrer Behörde zu erkennen und gezielt nachzusteuern.

2.2.4 Verbesserung der Effektivität von Gleichstellungsplänen

Der Gleichstellungsplan ist das zentrale Instrument, um die Planung, Steuerung und Kontrolle des Umsetzungsstandes des BGleIG in der jeweiligen Dienststelle zu unterstützen. In der Praxis wird es jedoch kaum sinnvoll genutzt: Gleichstellungspläne werden zum Teil gar nicht erst erstellt und wenn doch, sind sie nur selten mit spezifischen Zielvorgaben und konkreten Maßnahmen zur Zielerreichung ausgestaltet. Die Formulierung verbindlicher

¹⁴⁵ Ein Vorschlag für mögliche Kernindikatoren findet sich in Tabelle 14.

Ziele ist vor dem Hintergrund der besonderen Herausforderungen der Bundesverwaltung durchaus ambitioniert, aber nicht unmöglich: Die Ziele und Maßnahmen müssen berücksichtigen, dass eine langfristige Personalplanung in Zeiten des Stellenabbaus in der Bundesverwaltung schwierig ist und die Besetzung höherer Leitungspositionen zumeist anderen Regeln folgt. Diese Schwierigkeiten führen oftmals zu einem unter hohem bürokratischen Aufwand erstellten, aber mangels konkreter Zielvorgaben nicht sehr aussagekräftigen und wenig effektiven Gleichstellungsplan. Aufwand und Nutzen der Gleichstellungspläne stehen daher bislang nicht in einem ausgewogenen Verhältnis, ihr Potenzial als Steuerungsinstrument ist bei Weitem noch nicht ausgeschöpft. Um dies zu ändern, sollten Gleichstellungspläne künftig innovativer, zielgenauer und unbürokratischer sein. Die Bundesregierung sieht dazu folgendes Maßnahmenpaket vor:

- Personalverantwortliche, Gleichstellungsbeauftragte und gegebenenfalls Führungskräfte erhalten gemeinsame Schulungen in Bezug auf die Erstellung und Umsetzung von Gleichstellungsplänen.
- Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend entwickelt einen Leitfaden mit einem Muster für einen innovativen, unbürokratischen und pointierten Gleichstellungsplan und erläuternden Hinweisen.
- Die obersten Bundesbehörden wirken auf eine den Vorgaben des Gesetzes entsprechende Erstellung und Aktualisierung von Gleichstellungsplänen in den Dienststellen ihres Geschäftsbereichs hin.
- Vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend werden regelmäßig im Rahmen einer Abfrage der obersten Bundesbehörden die Gleichstellungspläne der obersten Bundesbehörden gesammelt.
- In die Erstellung des Gleichstellungsplans sind die verschiedenen relevanten Akteurinnen und Akteure aktiver einzubeziehen. Wie eine solche Einbeziehung erfolgen kann, zeigt das Beispiel des Auswärtigen Amtes (vgl. Beispiel 10). Insbesondere ist eine stärkere Beteiligung der Führungskräfte erforderlich, um sie von vornherein in die Zielerreichung verantwortlich einzubinden.

2.2.5 Berücksichtigung der Belange behinderter und von Behinderung bedrohter Frauen

Auf behinderte und von Behinderung bedrohte Frauen, deren Belange nach dem BGleIG besonders Rechnung zu tragen ist, ist künftig ein besonderes Augenmerk zu richten. Die Bundesregierung ist gefordert, für diese Zielgruppe Chancengleichheit zu gewährleisten und die Rahmenbedingungen in der Bundesverwaltung weiter zu verbessern, damit ihr Potenzial besser genutzt werden kann. Im Rahmen der Erarbeitung des Aktionsplans zur Umsetzung der Behindertenrechtskonvention werden die besonderen Belange von behinderten und von Behinderung bedrohten Frauen in einem eigenen Handlungsfeld einbezogen. Hierbei sollten auch die Rahmenbedingungen für behinderte Menschen im beruflichen Kontext, insbesondere im öffentlichen Dienst des Bundes, geschlechtsspezifisch berücksichtigt werden. Die Bundesregierung wird im Rahmen der Erarbeitung des Aktionsplanes prüfen, wie mit Hilfe von Indikatoren entsprechende Entwicklungen in den folgenden Erfahrungsberichten zum BGleIG besser aufgezeigt werden können.

III.

Fünfter Gremienbericht der Bundesregierung zum Bundes- gremienbesetzungsgesetz

Berichtszeitraum 30.06.2005–30.06.2009

3.1 Evaluation zum fünften Gremienbericht

3.1.1 Relevanz von Gremienbesetzungen

„Der Deutsche Bundestag ist der Ansicht, daß das Bild der weitgehenden Einflußlosigkeit von Frauen auf gesellschaftlich bedeutsame Entscheidungen und Entwicklungen dringend in absehbarer Zeit korrigiert werden muss.“¹⁴⁶

Mit dieser Auffassung begründete der Deutsche Bundestag im Jahr 1990 seine Aufforderung an die Bundesregierung, einen Bericht über die Benennung von Frauen in Ämter und Funktionen, für die die Bundesregierung ein Vorschlagsrecht hat, vorzulegen. Dem kam die Bundesregierung mit der Vorlage des ersten Gremienberichts 1991 nach.¹⁴⁷ Im Jahr 1994 folgte das Gesetz über die Berufung und Entsendung von Frauen und Männern in Gremien im Einflussbereich des Bundes (Bundesgremienbesetzungsgesetz – BGremBG). Das BGremBG verpflichtet seither den Bund darauf hinzuwirken, dass die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern in Gremien geschaffen oder erhalten wird. 20 Jahre nach dem Bundestagsbeschluss wird nun der fünfte Gremienbericht der Bundesregierung nach § 9 BGremBG vorgelegt. Der Bericht gibt Aufschluss über Stand und Entwicklung der Zielerreichung und identifiziert zukünftige Handlungsfelder.

Das BGremBG legt als Gesetzesziel fest, dass der Bund und andere am Besetzungsverfahren von Gremien Beteiligte darauf hinzuwirken haben, dass eine **gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern** in Gremien geschaffen oder erhalten wird (vgl. § 1 BGremBG).

Gesetzlich vorgeschriebenes Verfahren für die Zielerreichung ist die „**Doppelbenennung**“: Jede vorschlagsberechtigte Stelle – zum Beispiel ein Ministerium oder ein Verband – hat im Zuge der Berufung von Gremienmitgliedern im Einflussbereich des Bundes für jeden auf sie entfallenden Sitz eine Frau und einen Mann zu benennen oder vorzuschlagen (vgl. § 4 Absatz 1 BGremBG). Entsprechendes gilt für den Bund, wenn er Mitglieder in Gremien außerhalb des Bundes entsendet (vgl. § 7 Absatz 2 BGremBG). Die Verpflichtung zur Doppelbenennung entfällt in wenigen Ausnahmefällen, beispielsweise wenn die Doppelbenennung aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen nicht möglich ist (vgl. § 4 Absatz BGremBG).

Die Stelle, die die Mitglieder dann beruft, hat bei der Auswahl Frauen und Männer mit dem Ziel ihrer gleichberechtigten Teilhabe zu berücksichtigen (vgl. § 5 BGremBG). Vergleichbares gilt für die entsendende Stelle gem. § 7 Absatz 3 BGremBG.

¹⁴⁶ Beschluss des Deutschen Bundestages vom 11.05.1990 auf Grundlage der Beschlussempfehlung des Innenausschusses vom 22.06.1989 (Bundestagsdrucksache 11/4866), zitiert nach dem ersten Gremienbericht vom 21.05.1991, Bundestagsdrucksache 12/594.

¹⁴⁷ Bericht der Bundesregierung über die Berufung von Frauen in Gremien, Ämter und Funktionen, auf deren Besetzung die Bundesregierung Einfluss hat, vom 21.05.1991, Bundestagsdrucksache 12/594.

Das Ziel der gleichberechtigten Gremienbesetzung hat eine besondere gesellschaftspolitische Bedeutung. Gremien im Einflussbereich des Bundes treffen häufig weitgehende politische oder fachliche Entscheidungen bzw. bereiten diese vor. Die Mitwirkung in Gremien bedeutet dementsprechend die Möglichkeit, Entscheidungen zu beeinflussen und Politik- oder Fachinhalte zu steuern. Der Frauenanteil in Gremien ist damit ein Indikator für die Teilhabe von Frauen an gesellschaftlichen Entscheidungsprozessen und für praktizierte Gleichstellung. Die Arbeit in Gremien vermittelt oder bestätigt Ansehen und Renommee und wirkt darüber hinaus durch Wissenserwerb und die Bildung von Netzwerken in vielerlei Hinsicht karriereförderlich.

Gremien sollten das Wissen der Fachleute und die Bandbreite aller gesellschaftlichen Interessengruppen nutzen, um optimale Entscheidungen zu erreichen. Dabei geht es nicht allein um gesellschaftliche Vielfalt, sondern um die Nutzung der darin liegenden Potenziale. Studien beweisen, dass vielfältig zusammengesetzte Gremien produktiver arbeiten und kreativere Lösungen finden.¹⁴⁸ Ebenso gibt es wissenschaftliche Anhaltspunkte, dass besonders solche Unternehmen erfolgreich auf dem Markt agieren, die einen hohen Frauenanteil in ihren Organen aufweisen.¹⁴⁹ Gegenüber der Privatwirtschaft muss auch die Vorbildfunktion des öffentlichen Dienstes deutlich in Erscheinung treten. Auch die Bundesverwaltung kann es sich nicht leisten, in ihren Gremien auf das Know-how und das Fachwissen exzellenter ausgebildeter Frauen zu verzichten.

Eine besondere Aktualität erhält das Ziel der gleichberechtigten Teilhabe in Gremien durch die Verankerung im Koalitionsvertrag der Bundesregierung vom 26. Oktober 2009. Das Ziel des BGremBG soll demnach „mit Nachdruck“ verfolgt werden und im Zuge eines Stufenplans wird sowohl die Erhöhung der Frauenanteile in Vorständen als auch in Aufsichtsräten angestrebt.¹⁵⁰ Der nun vorliegende fünfte Gremienbericht ist ein erster Schritt, durch die Aktivierung der bestehenden Berichtspflichten diesen Stufenplan umzusetzen.

Das Ziel des BGremBG setzt sich in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) fort. Soll eine Gremienbesetzung durch Kabinettsbeschluss herbeigeführt werden, ist in der entsprechenden Kabinettsvorlage „mitzuteilen, ob darauf hingewirkt wurde, eine gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern in Gremien zu schaffen oder zu erhalten“ (§ 22 Absatz 3 GGO).

Die Bundesregierung hat am 01. Juli 2009 Grundsätze guter Unternehmens- und Beteiligungsführung im Bereich des Bundes verabschiedet. Diese Grundsätze bestehen aus drei Teilen: dem Public Corporate Governance Kodex des Bundes (PCGK), der an die Beteili-

148 Vgl. unter anderem Cedric Herring: *Does Diversity Pay? Race, Gender, and the Business Case for Diversity*. In: *American Sociological Review* Vol. 74, 2/2009, S. 208–224, oder Renee B. Adams; Daniel Ferreira: *Women in the Boardroom and Their Impact on Governance and Performance*. Center for Economic Institutions Working Paper Series, 7/2008.

149 McKinsey: *Women matter. Performancesteigerung durch Frauen an der Spitze. 2007; Catalyst: The Bottom Line: Corporate Performance and Women's Representation on Boards. 2007.*

150 „Der Anteil von Frauen in Führungspositionen in der Wirtschaft und im öffentlichen Dienst soll maßgeblich erhöht werden. Dazu wird ein Stufenplan, insbesondere zur Erhöhung des Anteils von Frauen in Vorständen und Aufsichtsräten vorgelegt. Der Stufenplan setzt in einer ersten Stufe auf verbindliche Berichtspflichten und transparente Selbstverpflichtungen.“ Vgl. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP für die 17. Legislaturperiode vom 26.10.2009, Seite 74.

gungsunternehmen des Bundes gerichtet ist, den Hinweisen für gute Beteiligungsführung bei Bundesunternehmen und den Berufungsrichtlinien, die jeweils an die beteiligungsführenden Stellen der Bundesregierung gerichtet sind.¹⁵¹

Die Berufungsrichtlinien regeln das Verfahren der Auswahl von Mitgliedern von Überwachungsorganen, die durch den Bund entsandt oder auf dessen Vorschlag berufen werden.¹⁵² Sie enthalten zudem Regelungen zur Qualifikation von Mitgliedern von Überwachungsorganen und zur Vermeidung von Interessenkollisionen. Die Richtlinien weisen seit ihrer Überarbeitung in 2001 in Abschnitt IV Absatz 1 darauf hin, dass die Einhaltung des BGremBG durch das für das Unternehmen zuständige Bundesministerium sicherzustellen ist.

Zudem ist im Public Corporate Governance Kodex die Empfehlung enthalten, dass bei Vorschlägen zur Wahl von Mitgliedern des Überwachungsorgans im Rahmen des genannten Qualifikationsprofils „auf die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen hinzuwirken“ ist. Im Rahmen des auf Empfehlung des Public Kodex von den Unternehmen, die den Public Kodex anwenden, zu erstellenden jährlichen Corporate Governance Berichts soll auch eine Darstellung zum Anteil von Frauen im Überwachungsorgan aufgenommen werden.¹⁵³

Bereits seit längerer Zeit gibt es Diskussionen um die verbindliche Festlegung von Zielvorgaben für die Erhöhung des Frauenanteils in Aufsichtsräten der Privatwirtschaft. Hierbei wird häufig Bezug genommen auf die gesetzlich verankerte Mindestanteilsquote von 40 Prozent Frauen in Aufsichtsräten börsennotierter Unternehmen in Norwegen.¹⁵⁴ Die Regierungskommission Deutscher Corporate Governance Kodex (DCGK) hat die Erhöhung des Frauenanteils in den Aufsichtsorganen, aber auch bei der Besetzung von Führungspositionen in Unternehmen als einen der wichtigsten Arbeitsschwerpunkte angesehen und dies in Form entsprechender Empfehlungen mit der Neufassung des Deutschen Corporate Governance Kodex in 2010 auch umgesetzt.¹⁵⁵

Die Repräsentanz von Frauen in Gremien des Bundes korrespondiert mit der Repräsentanz von Frauen in Führungspositionen in der Bundesverwaltung. In diesem Zusammenhang knüpft der Bericht an den gleichzeitig erstellten zweiten Erfahrungsbericht zum Bundesgleichstellungsgesetz an, der den Stand der Gleichstellung von Frauen und Männern in der Bundesverwaltung darstellt und immer noch existierende Hemmnisse für Frauen in der Karriereentwicklung und in der Teilhabe an Leitungsfunktionen aufzeigt. Diese haben

151 Der PCGK enthält die bestehenden wesentlichen rechtlichen Regelungen für diesen Bereich und soll internationale Standards „guter und verantwortungsvoller“ Unternehmensführung („good governance“) sicherstellen. Für die börsennotierten Unternehmen wurde bereits durch eine von der Bundesregierung eingesetzte Kommission am 26.02.2002 der Deutsche Corporate Governance Kodex verabschiedet. In der 2010 aktualisierten Version dieses Kodex wird die angemessene Berücksichtigung von Frauen in Führungsfunktionen, Aufsichtsräten und Vorständen angemahnt (Punkt 4.1.5, 5.1.2 und 5.4.1).

152 Richtlinien für die Berufung von Persönlichkeiten in Aufsichtsräte und sonstige Überwachungsorgane sowie in Vorstände/Geschäftsführungen von Unternehmen, an denen der Bund (einschließlich Sondervermögen) beteiligt ist, und anderen Institutionen, soweit der Bund Einfluss auf die Besetzung hat (Berufungsrichtlinien), in der Fassung vom 30.06.2010.

153 Public Corporate Governance Kodex des Bundes vom 30.06.2009, Ziffer 6.1.

154 Als weitere europäische Beispiele können die Quotenregelungen in Spanien (De Anca) und den Niederlanden sowie die Ankündigung einer Quotenregelung in Island, Frankreich und Schweden angeführt werden.

155 Pressemitteilung der Geschäftsstelle der Regierungskommission Deutscher Corporate Governance Kodex vom 11.02.2010.

einen strukturellen Einfluss auf den Frauenanteil in Gremien, da Gremienbesetzungen oftmals funktionsgebunden erfolgen. Von großer Bedeutung für die Teilhabe von Frauen in Gremien sind daher Fortschritte bei der Förderung von Frauen in Führungspositionen in der Verwaltung. Darüber hinaus sind jedoch weitere Anstrengungen erforderlich, um dem eigenen expliziten Gesetzauftrag gerecht zu werden.

Die Bundesregierung berichtet dem Bundestag in jeder Legislaturperiode über die Umsetzung des Gesetzesziels des BGremBG. Der erste Gremienbericht erschien 1991 auf Aufforderung des Bundestages und wies einen Frauenanteil von sieben Prozent an den Gremien des Bundes aus, der auch zwischen den Gremienkategorien (Beiräte, Kommissionen, Organe, internationale Gremien) nicht variierte.¹⁵⁶ Als Gründe für die mangelnde Teilhabe wurden damals die geringe Präsenz von Frauen in Leitungsfunktionen sowie veraltete Rollenbilder genannt. Der zweite Gremienbericht aus dem Jahr 1998 wies, nunmehr bereits vor dem Hintergrund des BGremBG, einen Frauenanteil von zwölf Prozent aus.¹⁵⁷ Dies ist als erster Erfolg der gesetzlichen Vorgabe für die Erhöhung der Repräsentanz von Frauen zu bewerten. Er berichtete über Umsetzungsprobleme der gesetzlichen Vorgaben, wie die ungenügende Praxis der Doppelbenennung, und diskutierte mögliche Novellierungen. Im dritten Gremienbericht aus dem Jahr 2002 betrug der Frauenanteil an den Gremien des Bundes bereits 16 Prozent.¹⁵⁸ Die Entwicklungsdynamik wurde, trotz eines positiven Trends, als zu gering erachtet. Der Bericht unterbreitete Vorschläge zu deren Steigerung, wie zum Beispiel frühzeitige Besetzungsplanungen, die Beteiligung der Gleichstellungsbeauftragten und die systematische Erfassung der Gremien in den Behörden. Der vierte Gremienbericht (Berichtszeitraum 2001–2005) stellte 2007 eine weitere positive, aber deutlich abgeschwächte Entwicklungsdynamik fest.¹⁵⁹ Der Frauenanteil in den Gremien lag bei 20 Prozent. Dieser Vorgängerbericht suchte Anregungen in einem internationalen Vergleich der Gremienbesetzungspraxis, welcher die Bedeutung fester Quoten und die Notwendigkeit klarer Mechanismen zur Durchsetzung der gesetzlichen Ziele aufzeigte.

Die ersten vier Gremienberichte stimmen darin überein, dass die Teilhabe von Frauen an den Gremien des Bundes und damit die Umsetzung der Ziele des BGremBG nicht zufriedenstellend gelöst ist. Das Tempo der anfangs recht zügigen Entwicklung hat inzwischen abgenommen, obwohl inzwischen der Anteil von Frauen in Führungspositionen der Bundesverwaltung selbst gestiegen ist (vgl. zweiter Erfahrungsbericht zum BGleiG).

3.1.2 Datenerhebung und methodische Grundlagen

Der nun vorliegende fünfte Gremienbericht stellt die Datengrundlage der Jahre 2005–2009 in Form von statistischen Auswertungen bereit, die eine Bewertung der Zielerreichung des BGremBG ermöglichen. Die rein statistischen Auswertungen der Frauenanteile in Gremien

156 Bericht der Bundesregierung über die Berufung von Frauen in Gremien, Ämter und Funktionen, auf deren Besetzung die Bundesregierung Einfluss hat, vom 21.05.1991, Bundestagsdrucksache 12/594.

157 Zweiter Bericht der Bundesregierung über den Anteil von Frauen in wesentlichen Gremien im Einflussbereich des Bundes vom 20.05.1998, Bundestagsdrucksache 30/10761.

158 Dritter Bericht der Bundesregierung über den Anteil von Frauen in wesentlichen Gremien im Einflussbereich des Bundes vom 30.05.2002, Bundestagsdrucksache 14/9210.

159 Vierter Bericht der Bundesregierung über den Anteil von Frauen in wesentlichen Gremien im Einflussbereich des Bundes (vierter Gremienbericht) vom 16.02.2007, Bundestagsdrucksache 16/4385.

im Zeitvergleich und nach Gremienarten werden durch eine Vielzahl qualitativer Informationen ergänzt, die in Gesprächen und Interviews in den obersten Bundesbehörden gewonnen wurden.

Die statistischen Auswertungen des fünften Gremienberichts basieren, wie die Vorgängerberichte, in erster Linie auf einer Abfrage des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend bei den obersten Bundesbehörden aus dem Jahr 2009, in der diese aufgerufen wurden, die wesentlichen Gremien des Geschäftsbereichs zu melden. 16 oberste Bundesbehörden meldeten daraufhin die jeweils als wesentlich eingeschätzten Gremien.¹⁶⁰

Der **Geltungsbereich** des BGremBG unterscheidet zwischen Gremien „im Bereich des Bundes“ (Abschnitt 2 BGremBG) und Gremien „außerhalb des Bereich des Bundes“ (Abschnitt 3 BGremBG). Bei den Gremien im Bereich des Bundes nimmt der Bund die Rolle als berufende Stelle ein und das BGremBG findet bei der Berufung aller Gremienmitglieder, sowohl interner als auch externer, Anwendung. Bei Gremien außerhalb des Bereichs des Bundes fungiert der Bund als entsendende Stelle. Hier hat er lediglich auf die eigene „Delegation“ Einfluss, auf die das BGremBG anzuwenden ist.

In den Angaben der Ressorts aus dem Jahre 2009 wurde nicht klar ersichtlich, welche Gremienmitglieder unmittelbar dem BGremBG unterliegen. Die Meldungen unterschieden zwischen der Anzahl aller Gremienmitglieder und den Mitgliedern „Bund“. Der Bund hat jedoch nicht auf die Gesamtanzahl aller gemeldeten Gremienmitglieder Einfluss. Genauso geht sein Einfluss über die Gremienmitglieder aus der Bundesverwaltung hinaus. So liegen in Gremien, die durch den Bund berufen werden, alle Gremienmitglieder eines Gremiums in seinem Einflussbereich, unabhängig davon, ob die Mitglieder aus der Bundesverwaltung stammen oder nicht. Bei Gremien außerhalb des Bundes gilt dies jedoch nur hinsichtlich der vom Bund entsandten Gremienmitglieder, mithin nicht für das gesamte Gremium. Da die Meldungen der Ressorts nicht nach Gremien, die der Bund beruft, und solchen, in die er entsendet, unterschieden, konnten die Mitglieder im Einflussbereich des Bundes nicht insgesamt festgestellt werden. Daher wurde im April 2010 eine ergänzende Abfrage bei den Ressorts durchgeführt, die zur Klärung dieser Frage führte.

Insgesamt wurden daraufhin 396 Gremien gemeldet.¹⁶¹ In 211 dieser Gremien beruft der Bund alle Mitglieder des Gremiums. Sie liegen somit vollständig im Geltungsbereich des BGremBG. In die übrigen 185 Gremien entsendet der Bund lediglich einzelne Mitglieder. Auf die Auswahl der übrigen Mitglieder dieser Gremien hat der Bund keinen unmittelbaren Einfluss. Über diese Bereinigung der Meldungen konnten Gremienmitglieder, die nicht

¹⁶⁰ 160 Gremien wurden vom Bundeskanzleramt, Auswärtigen Amt, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien, Bundesministerium für Bildung und Forschung, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bundesministerium für Gesundheit, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Bundesministerium der Verteidigung, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Bundesministerium des Innern, Bundesministerium der Justiz, Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit sowie vom Bundesministerium der Finanzen gemeldet.

¹⁶¹ Alle folgenden Auswertungen beziehen sich auf die Antworten der Ressorts auf die Abfrage des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend vom Juni 2009. Die Meldungen waren erbeten bis zum 31.08.2009. In der Zwischenzeit können sich die Gremienzusammensetzungen geändert haben. Diese Veränderungen wurden in die Auswertungen nicht aufgenommen.

dem Einflussbereich des Bundes unterliegen, ausgeschlossen werden.¹⁶² Über diese ergänzende Nachfrage wurde die Qualität der Datengrundlage im Vergleich zu den Vorgängerberichten in hohem Maße gesteigert.

Die in den folgenden Kapiteln dargestellten statistischen Auswertungen beziehen daher erstmalig nur diejenigen Gremienmitglieder ein, die dem Geltungsbereich des BGremBG unterliegen, also solche, für die der Bund Entsendungs- oder Berufungsrechte besitzt. Im Vergleich zu den Vorgängerberichten ist die statistische Grundlage dieses Berichtes damit stärker auf den Einflussbereich des Bundes fokussiert.¹⁶³ Die Vergleichbarkeit mit den Ergebnissen der Vorgängerberichte ist aber dennoch kaum eingeschränkt, da sich trotz der genaueren Erfassung der vom Bund bestellten und entsandten Mitglieder die Frauenanteile in den Gremien nur marginal änderten.

Tabelle 1: Zahl der erfassten Gremien und deren Mitglieder 2009

	Zahl der Gremien	Gremienmitglieder gesamt	davon Frauen	Frauenanteil
„bereinigte“ Gremien- meldung der Ressorts	396	5.673	1.390	24,5 Prozent
hiervon aus der Bundes- verwaltung		2.736	695	25,4 Prozent

Für die 396 untersuchten Gremien beläuft sich die Anzahl der Mitglieder im Einflussbereich des Bundes auf insgesamt 5.673 Personen. Davon waren im Jahr 2009 1.390 Frauen. Das entspricht einem Anteil von 24,5 Prozent. Von den 5.673 Gremienmitgliedern im Einflussbereich des Bundes waren mit 2.736 knapp die Hälfte Beschäftigte des Bundes, die andere Hälfte der Gremienmitglieder entstammt anderen Organisationen.

Die Gremien lassen sich wie in den Vorgängerberichten nach fünf Gremienarten unterscheiden: Internationale Gremien, Beiräte und Sachverständigenkommissionen, Organe und Aufsichtsgremien, Auswahl- und Prüfungskommissionen und Sonstige.¹⁶⁴ Die vorgenannten Auswertungen basieren auf den Zuordnungen der Gremien zu diesen Gremienarten durch die zuständigen Ressorts.

¹⁶² Der Frauenanteil an Mitgliedern der Gremien änderte sich jedoch durch die Datenbereinigung nur marginal. Das zeigt, dass die Datenlage sehr stabil und belastbar ist.

¹⁶³ Im zweiten bis vierten Gremienbericht wurde zwar zwischen nationalen und internationalen Gremien unterschieden und bei Letzteren lediglich die deutschen Mitglieder erfasst. Die internationalen Gremien umfassen jedoch nicht alle Entsendungsgremien und nicht alle nationalen Gremien sind solche, bei dem der Bund beruft. Exakter wäre eine Differenzierung zwischen Gremien mit Berufungs- und Entsendungsrechten des Bundes gewesen, wobei hinsichtlich Ersteren alle Mitglieder des Gremiums, bei Letzteren die entsandten Mitglieder maßgeblich wären. Der Einflussbereich des Bundes auf Gremienbesetzungen wurde somit nicht genau abgebildet.

¹⁶⁴ Unter „Sonstige“ werden 16 Gremien erfasst, die nicht eindeutig einer der anderen Abgrenzungen zuzuordnen sind, wie zum Beispiel Kuratorien.

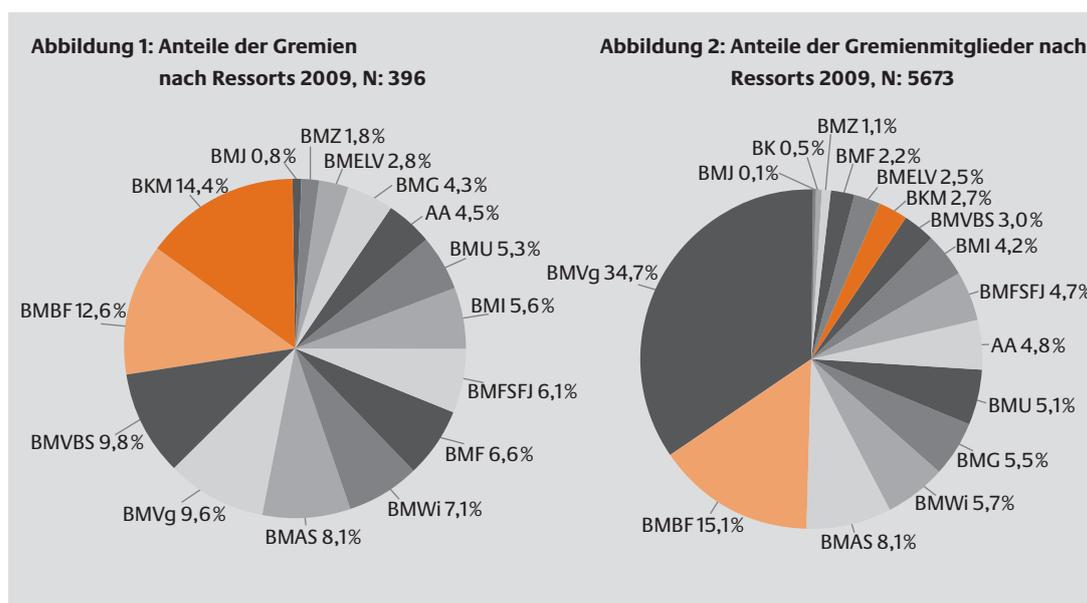
Der Begriff der **Wesentlichkeit** wird durch das Gesetz nicht näher definiert, dessen Bestimmung obliegt damit dem jeweiligen Rechtsanwender. Eine nähere Bestimmung des Begriffs gestaltet sich in der Praxis schwierig, da sich keine universellen Merkmale hierfür finden lassen. Seitens der Ressorts angewandte Abgrenzungskriterien waren zum Beispiel die Öffentlichkeitswirksamkeit, die Funktionsgebundenheit der Besetzungen, die Initiierung eines Gremiums auf Gesetzesgrundlage oder die Notwendigkeit eines Kabinettsbeschlusses. Da die „Wesentlichkeit“ von Gremien jedoch auch subjektiven Bewertungen unterliegt, die Öffentlichkeitswirkung nicht messbar ist und die Bedeutung von Gremien nach tagespolitischer Lage schwanken kann, ist diese Abgrenzung nicht abstrakt allgemeingültig und dauerhaft zu treffen.

Während das Gesetz für alle Gremienbesetzungen im Einflussbereich des Bundes gilt, beschränkt sich der Bericht nach § 9 BGremBG auf die Auswertung der „wesentlichen“ Gremien. Diese Bewertung wird bisher von jeder Stelle eigenverantwortlich vorgenommen. Somit sind die Ressorts lediglich verpflichtet, ihre als wesentlich eingestuften Gremien zu melden. In einer ergänzenden Abfrage wurde erhoben, welche Kriterien bei den Ressorts der Einschätzung eines Gremiums als „wesentlich“ zugrunde liegen. Im Ergebnis konnte festgestellt werden, dass es auf Ressortebene derzeit keinen einheitlichen Maßstab gibt. Einige Ressorts meldeten keine Auswahl von wesentlichen Gremien, sondern eine vollständige Liste aller Gremien ihres Geschäftsbereichs. Unterschiede gibt es auch beim Umgang mit Bundesunternehmen. Es wurde deutlich, dass eine erhebliche Anzahl der Organe von Bundesunternehmen nicht in die Meldungen eingeflossen ist. Andere Ressorts hingegen trafen eine Auswahl der wesentlichen Gremien auf Grundlage der Bedeutung der Gremien für bestimmte Arbeitsgebiete. Des Weiteren wurden von allen Ressorts, um die Vergleichbarkeit und Kontinuität der Berichte zu gewährleisten, dieselben Gremien wie im letzten Gremienbericht zuzüglich der neuen wesentlichen Gremien gemeldet. Aus Sicht der befragten Expertinnen und Experten ist es ohne weitere Vorgaben praktisch nicht möglich, den Begriff der „Wesentlichkeit“ einheitlich zu definieren. Bereits Zahl und Größe der Gremien sowie der Einflussbereich des Bundes hinsichtlich Berufung oder Entsendung sind zwischen den Ressorts zu heterogen. Gewisse Unterschiede in der Bestimmung der Wesentlichkeit der Gremien zwischen den Ressorts sind daher so lange unvermeidbar, bis über einen Kriterienkatalog der Korridor näher bestimmt wird.

Darüber hinaus liegt eine Herausforderung für die Datenerhebung und -auswertung in der Tatsache, dass der Bereich der Gremien sehr heterogen, allgemein wenig standardisiert und unübersichtlich ist. So differieren die Ressorts etwa in Hinblick auf die Zuordnung der Gremien zu bestimmten Gremienarten, beispielsweise ob einzelne Beiräte den Organen/ Aufsichtsgremien oder den Beiräten/Sachverständigenkommissionen zugerechnet werden. Eine größere Genauigkeit der Daten konnte erstmalig dadurch erreicht werden, dass im Vergleich zu den vorhergehenden Gremienberichten ein verstärkter Fokus der Auswertungen auf die Gremienmitglieder gelegt wurde, die dem Geltungsbereich des BGremBG unterliegen.

Die gemeldeten Gremien unterliegen über die Jahre einer gewissen Fluktuation, welche der Neugründung und Auflösung von Gremien geschuldet ist. Um dennoch einen belastbaren Zeitvergleich anzufertigen, wurden im Folgenden für Zeitvergleiche jene Gremien ausgewählt, die seit 1997 durchgängig gemeldet wurden, wodurch eine valide Vergleichsgrundlage sichergestellt wird.

Abbildung 1 zeigt die Verteilung der gemeldeten und für diesen Bericht zugrunde liegenden Gremien nach Ressortzugehörigkeit. Über 50 Prozent der Gremien wurden von lediglich fünf Ressorts gemeldet (Beauftragter der Bundesregierung für Kultur und Medien, Bundesministerium für Bildung und Forschung, Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Bundesministerium der Verteidigung und Bundesministerium für Arbeit und Soziales). Abbildung 2 stellt dar, wie sich die untersuchten Mitglieder der Gremien auf die Ressorts verteilen. Insbesondere das Bundesministerium der Verteidigung hat Gremien mit besonders vielen Mitgliedern und stellt damit über ein Drittel der erfassten Gremienmitglieder. Im Vergleich der Abbildungen 1 und 2 zeigen sich auch strukturelle Unterschiede in der Gremienbesetzung der einzelnen Ressorts.



Einige Ressorts berufen mehrheitlich Gremien und haben somit Einfluss auf eine große Zahl von Mitgliedern. Andere Ressorts entsenden überwiegend einzelne Mitglieder in externe Gremien. Die Anzahl der Gremienmitglieder im Einflussbereich des Bundes ist in diesen Ressorts relativ gering. Im Geschäftsbereich des Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien liegen beispielsweise relativ viele Gremien. Da der Beauftragte für Kultur und Medien der Bundesregierung allerdings zum überwiegenden Teil lediglich einzelne Mitglieder in Gremien entsendet, ist sein Anteil an Gremienmitgliedern insgesamt relativ klein.

Ähnlich stark variieren die gemeldeten Gremien in der Mitgliederzahl. Während etwa ein Drittel der gemeldeten Gremien maximal zehn Mitglieder hat, bestehen andererseits auch sehr große Gremien, die die Grundgesamtheit der ausgewerteten Gremien erheblich beeinflussen.¹⁶⁵

¹⁶⁵ Zu den größten gemeldeten Gremien gehören vorwiegend Prüfungskommissionen im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Verteidigung mit bis zu 365 Mitgliedern (Prüfungskommissionen für den gehobenen nichttechnischen Verwaltungsdienst – Fachhochschule Bund Fachbereich Bundeswehrverwaltung). Die Heimarbeits- und Entgeltausschüsse nach § 4, 22 HAG des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales gehören mit 90 Mitgliedern, welche als ein einziges Gremium gemeldet wurden, ebenfalls zu den zehn größten gemeldeten Gremien.

Verschiedene Auswertungen weisen auf eine hohe Stabilität der Ergebnisse unabhängig von diesen Faktoren hin. Weder die ungleiche Verteilung der Gremien und Gremienmitglieder auf die Ressorts, noch die ungleiche Größe der Gremien beeinflussen die gleichberechtigte Teilhabe der Geschlechter maßgeblich. Der Frauenanteil an den neun größten Gremien beträgt etwa ebenfalls rund 24 Prozent. Der Frauenanteil ändert sich ebenso nicht maßgeblich, wenn die Meldungen bestimmter Ressorts, die überproportional viele Gremienmitglieder melden, ausgeschlossen werden.

Um die Qualität der Analysen zu optimieren, wurden im Zuge des fünften Gremienberichts neben der üblichen Abfrage der Ressorts und der vertiefenden Befragung weitere Datenquellen herangezogen:

- Der Beteiligungsbericht des Bundes 2008 über die unmittelbaren und bedeutenderen mittelbaren Beteiligungen des Bundes und der Sondervermögen ERP und Bundeseisenbahnvermögen wurde für die Sonderauswertung der Organe der Beteiligungen des Bundes herangezogen.¹⁶⁶
- Zur vertiefenden Analyse wurden Interviews mit 16 Expertinnen und Experten in den Ressorts geführt (Abteilungsleitungen, Referatsleitungen, Gleichstellungsbeauftragte, Referentinnen), die Aufschluss über Mechanismen und Hemmnisse in der Gremienbesetzungen geben konnten. Ergänzend wurden Interviews mit 15 Leitungen der Zentralabteilungen der Ressorts bzw. deren Vertretungen geführt.
- Ergebnisse der schriftlichen Befragung der Gleichstellungsbeauftragten der Bundesverwaltung im Zuge des zweiten Erfahrungsberichts zum BGleIG wurden punktuell hinzugezogen.¹⁶⁷

Das Ziel dieses fünften Gremienberichts liegt über der deskriptiven statistischen Darstellung der durch die Ressorts gemeldeten Gremien hinaus in der Interpretation und Darstellung der Hintergründe. Von hohem Wert für die Aussagekraft dieses fünften Gremienberichts sind die vielfältigen qualitativen Hintergrundinformationen aus den Interviews. Erstmals wurden im Zuge der Gremienberichterstattung 16 Expertinnen und Experten sowie 15 Leitungen der Zentralabteilungen der Ressorts einbezogen. Die qualitativen Aussagen dieses Berichts stehen daher auf einem validen Fundament.¹⁶⁸

Im Folgenden wird nach der Einführung zur Datenlage im Bereich der Gremien des Bundes und der Methodik der aktuelle Stand der Teilhabe von Frauen in Gremien dargestellt. Der daran anschließende Zeitvergleich gibt einen Überblick über die Entwicklung der Gremienbesetzung und die Dynamiken im Berichtszeitraum in den Ressorts. Eine weitere vertiefen-

¹⁶⁶ Der Beteiligungsbericht des Bundes 2009 lag zum Zeitpunkt der Untersuchung noch nicht vor. Der Beteiligungsbericht des Bundes 2008 bezieht sich auf das Berichtsjahr 2007.

¹⁶⁷ Im Zuge der Evaluation zum zweiten Erfahrungsbericht zum BGleIG wurde von der Hertie School of Governance eine onlinebasierte, schriftliche Befragung der Gleichstellungsbeauftragten in der Bundesverwaltung durchgeführt. Es beteiligten sich insgesamt 608 Gleichstellungsbeauftragte der Bundesverwaltung sowie der institutionellen Leistungsempfänger. Der Schwerpunkt der Fragen lag auf der Umsetzung des BGleIG, einzelne Fragen betrafen auch die Gremienbesetzung.

¹⁶⁸ Die Validität dieser Erhebungsmethode resultiert aus der Ausgewogenheit der Interviewten, der möglichst umfassenden Erhebung der verschiedenen Perspektiven und der Vergleichbarkeit der Interviews über einen Leitfaden. Eine quantitative Auswertung der Aussagen aus explorativen Interviews ist aus methodischen Gründen nicht zweckmäßig. Zur wissenschaftlichen Methode der Expertinnen- und Experteninterviews vgl. Alexander Bogner; Beate Littig; Wolfgang Menz: *Experteninterviews: Theorien, Methoden, Anwendungsfelder*. Wiesbaden 2009.

de Facette der Thematik bietet die Auswertung der Frauenanteile nach Gremienarten. Im Vergleich zu den Vorgängerberichten neuartige Untersuchungen stellen die Auswertungen neuer Gremien und der Organe der Bundesbeteiligungen dar.¹⁶⁹ Die Auswertung neuer Gremien zeigt die Relevanz des BGremBG bei erstmaliger personeller Besetzung von Gremien, in denen besonderer gleichstellungspolitischer Spielraum besteht. Die gesonderte Auswertung zeigt, ob dieser im Berichtszeitraum im Sinne des BGremBG genutzt wurde.

Die Überwachungsorgane der Bundesbeteiligungen gewinnen im Kontext öffentlichkeitswirksamer Debatten um Frauen in Aufsichtsräten und der Etablierung des Public Corporate Governance Kodex aktuell an Relevanz und werden daher in einem eigenen Kapitel ausgewertet. Dabei ist zu beachten, dass Überwachungsorgane bei Unternehmen meist Wahlorgane sind, auf welche das BGremBG nur dann Anwendung findet, wenn und soweit der Bund Einflussmöglichkeiten auf die Besetzung hat (beispielsweise durch Entsendungsrechte). Daraufhin wird in Kapitel 3.1.9 die Umsetzungspraxis des BGremBG, wie sie in den Interviews mit Expertinnen und Experten in den Ressorts geschildert wurden, skizziert.

3.1.3 Aktueller Stand der Besetzung von Bundesgremien

Der Frauenanteil an allen Gremienmitgliedern im Einflussbereich des Bundes beträgt im Jahr 2009 24,5 Prozent. Damit sind 15 Jahre nach Verabschiedung des BGremBG und 19 Jahre nach Vorliegen des ersten Gremienberichtes rechnerisch noch immer drei von vier Gremienmitgliedern Männer und nur jedes vierte Mitglied ist weiblich. Von dem gesetzlichen Ziel einer gleichberechtigten Teilhabe ist der aktuelle Stand der Gremienbesetzungen noch weit entfernt.

Allerdings variieren die Werte zwischen den einzelnen Ressorts deutlich (vgl. Tabelle 2). Einige Ressorts können bereits gute Ergebnisse aufweisen. Die meisten erreichen mit ihren Frauenanteilen weniger als ein Drittel, einige Bundesministerien berufen und entsenden nicht mehr als ein Sechstel Frauen.

Tabelle 2: Frauen in Gremien im Einflussbereich des Bundes 2009 nach Ressorts¹⁷⁰

Ressort	Anzahl der Gremien	Gremienmitglieder im Einflussbereich des Bundes	davon Frauen	Frauenanteil in Prozent	Durchschnittliche jährliche Veränderung in Prozentpunkten 2005–2009
BMFSFJ	24	269	153	56,9	0,1
BKM	57	153	45	29,4	-0,8
BMBF	50	854	234	27,4	2,0
BMZ	7	60	16	26,7	1,8
BMG	17	312	83	26,6	2,0
AA	18	272	72	26,5	1,4
BMELV	11	143	33	23,1	-1,4
BMVg	38	1.966	449	22,8	0,4
BMAS	32	458	103	22,5	-0,5
BMI	22	240	49	20,4	0,7

¹⁶⁹ Vgl. Kapitel 3.1.8.

¹⁷⁰ Ein Vergleich dieser Ergebnisse ist aufgrund der unterschiedlichen Strukturen und der damit verbundenen, unterschiedlichen Auslegung des Wesentlichkeitsbegriffes von Gremien in den Ressorts nur bedingt möglich.

Fortsetzung Tabelle 2:

Ressort	Anzahl der Gremien	Gremienmitglieder im Einflussbereich des Bundes	davon Frauen	Frauenanteil in Prozent	Durchschnittliche jährliche Veränderung in Prozentpunkten 2005–2009
BMVBS	39	171	29	17,0	0,8
BK	3	30	5	16,7	1,4
BMJ	3	6	1	16,7	0,6
BMWi	28	321	52	16,2	0,7
BMU	21	291	47	16,2	1,3
BMF	26	127	19	15,0	-0,3
Gesamt	396	5.673	1.390	24,5	0,7

Im Vergleich der Entwicklung in den einzelnen Ressorts ist zu beobachten, dass innerhalb des Berichtszeitraums kein einheitlicher Anstieg stattgefunden hat (vgl. Tabelle 2). Die Dynamiken innerhalb der Ressorts sind äußerst unterschiedlich und offenbar auch nur bedingt abhängig vom bereits erreichten Frauenanteil. Einige Ressorts haben in den letzten vier Jahren deutliche Anstiege beim Frauenanteil an Gremien in ihrem Einflussbereich zu verzeichnen. In anderen Ressorts sind die Frauenanteile hingegen teilweise sogar rückläufig. Es zeigt sich, dass sich die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen in Gremien nicht von selbst einstellt. Bei der Betrachtung der durchschnittlichen jährlichen Veränderung in Prozentpunkten zwischen 2005 und 2009 nach Ressorts muss berücksichtigt werden, welche Frauenanteile den Entwicklungen zugrunde liegen. Eine rückläufige Entwicklung einzelner Ressorts, die sich insgesamt noch immer auf niedrigem Niveau bewegen, ist besorgniserregend.

Neben den Durchschnittswerten ist die Betrachtung jener Gremien von Interesse, in denen eine geschlechterparitätische Besetzung bereits erreicht ist. Unter paritätischer Besetzung werden dabei mindestens 40 Prozent Repräsentanz für beide Geschlechter definiert. Der Wert von 40 Prozent bietet sich insofern an, als eine exakte 50-Prozent-Grenze zum Beispiel bei Gremien mit ungeraden Mitgliederzahlen nicht zu erreichen ist. Eine gleichberechtigte Teilhabe im Sinne einer paritätischen Vertretung beider Geschlechter von mindestens 40 Prozent ist bisher bei lediglich 30 der 211 vom Bund berufenen Gremien gegeben. Dieser Wert entspricht 14,2 Prozent der Gremien, die zur Gänze im Einflussbereich des Bundes liegen.

Hierunter finden sich Gremien aus den Bereichen Bildung, Gesundheit und Jugend, aber auch eine Vielzahl von Gremien aus technischen oder technikhnen Politikfeldern, in denen tendenziell weniger Frauen tätig sind (vgl. Tabelle 3). Die folgende Auflistung geschlechterparitätisch besetzter Gremien zeigt, dass die paritätische Berufung im Sinne des Gesetzes nicht direkt mit dem Fachgebiet zusammenhängt und auch in Gremien aus dem Forschungs- oder Finanzbereich gleichstellungspolitische Erfolge erzielt werden konnten.

**Tabelle 3: Gremien im Einflussbereich des Bundes 2009 mit einer geschlechterparitätischen Besetzung
(Frauenanteil zwischen 40 und 60 Prozent)**

	Gremium	Ressort	Mitglieder gesamt	davon Frauen	Frauen- anteil
1	Monopolkommission	BMWi	5	2	40,0 Prozent
2	Wissenschaftlicher Beirat der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung	BMG	10	4	40,0 Prozent
3	Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF)	BMI	5	2	40,0 Prozent
4	Vorstand des Deutschen Akademischen Austauschdienstes	AA	15	6	40,0 Prozent
5	Fulbright-Kommission	AA	5	2	40,0 Prozent
6	Beirat zum Berichtssystem Weiterbildung	BMBF	10	4	40,0 Prozent
7	Deutsche Lebensmittelbuch-Kommission	BMELV	32	13	40,6 Prozent
8	Wissenschaftlicher Beirat Health Technology Assessment (HTA) beim Deutschen Institut für Medizinische Dokumentation und Information (DIMDI)	BMG	17	7	41,2 Prozent
9	Aufsichtsrat des Karlsruher Instituts für Technologie	BMBF	12	5	41,7 Prozent
10	Kuratorium der Stiftung Deutsch-Russischer Jugendaustausch gGmbH	BMFSFJ	12	5	41,7 Prozent
11	Kommission zur wissenschaftlichen Beratung der amtlichen Statistik und der Bundesregierung zum Zensus 2011 (Zensuskommission)	BMI	12	5	41,7 Prozent
12	Rat von Sachverständigen für Umweltfragen	BMU	7	3	42,9 Prozent
13	Wahlkreiskommission	BMI	7	3	42,9 Prozent
14	Wissenschaftliche Kommission des Wissenschaftsrates	BMBF	32	14	43,8 Prozent
15	Beirat für Spätaussiedlerfragen	BMI	16	7	43,8 Prozent
16	Wissenschaftlicher Beirat der Bundeszentrale für politische Bildung	BMI	9	4	44,4 Prozent
17	Hauptausschuss des Bundesinstituts für Berufsbildung (BIBB)	BMBF	31	14	45,2 Prozent
18	Auswahlkommission für den Aufstieg vom mittleren in den gehobenen nichttechnischen Verwaltungsdienst	BMVg	11	5	45,5 Prozent
19	Beirat für Ausbildungsförderung	BMBF	22	10	45,5 Prozent
20	Bundesjugendkuratorium	BMFSFJ	15	7	46,7 Prozent
21	Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien (BPjM)	BMFSFJ	48	23	47,9 Prozent
22	Rat der Europäischen Organisation für Kernforschung	BMBF	2	1	50,0 Prozent
23	Wissenschaftlicher Beirat für Verbraucher- und Ernährungspolitik beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz	BMELV	12	6	50,0 Prozent
24	Ausschuss für die Bundesjugendspiele	BMFSFJ	8	4	50,0 Prozent
25	Finanzausschuss der Europäischen Organisation für Kernforschung	BMBF	2	1	50,0 Prozent
26	Finanzbeirat des GIGA	AA	4	2	50,0 Prozent
27	Auswahlkommission für den Aufstieg vom einfachen in den mittleren nichttechnischen Verwaltungsdienst	BMVg	12	6	50,0 Prozent
28	Kuratorium des Max-Delbrück-Centrums für molekulare Medizin Berlin-Buch in der Helmholtz-Gemeinschaft e. V.	BMBF	17	9	52,9 Prozent
29	Beirat für Fragen des gewerblichen Mittelstandes und der freien Berufe beim BMWi (Mittelstandsbeirat)	BMWi	27	15	55,6 Prozent
30	Deutsch-Französische Hochschule (DFH)	AA	10	6	60,0 Prozent

Eine erweiterte Analyse zeigt auf, dass 64 Gremien über einen Frauenanteil von mindestens einem Drittel verfügen. Das entspricht 30,3 Prozent der gemeldeten Gremien im Einflussbereich des Bundes. Gut jedes zehnte Gremium (22 Gremien) im Einflussbereich des Bundes ist 2009 noch immer – 15 Jahre nach Verabschiedung des Bundesgremienbesetzungsgesetzes – ausschließlich mit Männern besetzt. Diese Gremien ohne Frauen und die für die Zusammensetzung federführenden Behörden finden sich in Tabelle 4.

Tabelle 4: Gremien im Einflussbereich des Bundes 2009 ohne Frauen

	Gremium	Ressort	Mitglieder gesamt
1	Vorstand der Bundesagentur für Arbeit	BMAS	3
2	Oberster Rat des Europäischen Hochschulinstituts (EHI)	BMBF	2
3	Rat der Europäischen Organisation für Astronomische Forschung in der Südlichen Hemisphäre	BMBF	2
4	Rat des Instituts Laue-Langevin (ILL)	BMBF	4
5	Rat der Europäischen Synchrotronstrahlungsanlage (ESRF)	BMBF	3
6	Mitgliederversammlung des Deutschen Zentrums für Neurodegenerative Erkrankungen e. V.	BMBF	7
7	Vorstand der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA)	BMF	3
8	Vermögensbeirat der Bundesstiftung „Mutter und Kind – Schutz des ungeborenen Lebens“	BMFSFJ	3
9	Gutachterausschuss des Bundesinstituts für Sportwissenschaft (BISp)	BMI	10
10	Reaktor-Sicherheitskommission (RSK)	BMU	17
11	Fachbeirat Bodenuntersuchungen (FBU)	BMU	15
12	Wissenschaftlicher Beirat des Deutschen Wetterdienstes	BMVBS	9
13	Erweiterter Beirat für das Militärgeschichtliche Forschungsamt und die Museen	BMVg	12
14	Tierschutzkommission beim Bundesministerium der Verteidigung	BMVg	12
15	Ausschuss zur Minderung von Geräuschen auf Schiffen der Bundeswehr	BMVg	23
16	Beirat der Heimbetriebsgesellschaft mbH & Co. KG	BMVg	8
17	Aufsichtsrat Gesellschaft zur Entsorgung von chemischen Kampfstoffen und Rüstungsaltslasten mbH (GEKA mbH)	BMVg	5
18	Wissenschaftlicher Arbeitskreis für Regulierungsfragen	BMWi	13
19	Interministerieller Ausschuss zur Durchführung des Deutschen Programms für transatlantische Begegnungen	BMWi	4
20	Aufsichtsrat der WIK Wissenschaftliches Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste GmbH	BMWi	5
21	Auswahljury zum Förderprogramm „MNPQ“	BMWi	6
22	Lenkungsrat Unternehmensfinanzierung	BMWi	8

Die Unterrepräsentanz von Frauen in Gremien kann vielschichtige Gründe haben. Eine bereits in vergangenen Berichten aufgezeigte Ursache besteht in der Fortsetzung ungleicher Strukturen in den Ressorts. So ist etwa festzustellen, dass die Besetzung von Gremien vielfach der Überrepräsentanz von Männern in Leitungs- und Spitzenpositionen in den Ressorts folgt.¹⁷¹

¹⁷¹ In den obersten Bundesbehörden liegt der Frauenanteil an allen Leitungsfunktionen bei 24 Prozent. Bei Abteilungsleitungen, einer Position, die für Gremienbesetzung besonders relevant ist, liegt der Anteil der Frauen bei lediglich 14 Prozent (vgl. zweiter Erfahrungsbericht der Bundesregierung zum Bundesgleichstellungsgesetz, 2010).

Der zentrale Mechanismus hinter dem Zusammenhang von Gremienbesetzung und der Unterrepräsentanz von Frauen an Leitungsfunktionen liegt in der sogenannten „funktionsgebundenen Gremienbesetzung“. Viele Gremienmitglieder werden kraft ihrer Position ausgewählt, die sie in der Bundesverwaltung ausüben. Die Funktionsgebundenheit der Gremienbesetzung zeigt sich in zwei Spielarten, namentlich der Funktionsgebundenheit nach Zuständigkeits- bzw. Aufgabenbereichen und zum anderen der hierarchischen Funktionsgebundenheit, wobei der Zusammenhang von Frauen in Leitungsfunktionen der Bundesverwaltung und Frauen in Gremien deutlich wird. Beide Formen können alternativ, aber auch kumulativ auftreten. Die Funktionsgebundenheit der Gremienbesetzung ist fachlich durchaus sinnvoll. Die hierarchische Funktionsgebundenheit zum Beispiel kann für die Durchsetzungsfähigkeit innerhalb des Gremiums und des Unternehmens von maßgeblicher Bedeutung sein. Im Rahmen der Abwägung zwischen den möglichen Kandidatinnen und Kandidaten ist fraglos auf spezifische Fachkenntnisse und Erfahrungen abzustellen, über die insbesondere in kleineren Behörden häufig nur ein überschaubarer Kreis an Beschäftigten verfügt.

Auch im Falle der Berufung externer Mitglieder können die Auswahlmöglichkeiten aufgrund eines schlicht sehr kleinen Kreises fachlich entsprechend ausgewiesener Personen beschränkt sein.¹⁷² Es sind zudem etwa Vorschriften zur Vermeidung von Befangenheit, Interessenkollisionen oder Hausanordnungen zu berücksichtigen, sodass sich das Auswahlermessen im konkreten Fall stark reduzieren kann und unter Umständen nur noch wenige Personen infrage kommen. Einer der zentralen Ansatzpunkte, die Teilhabe von Frauen an Gremien zu erhöhen, liegt daher darin, deren Partizipation in Leitungsfunktionen in der Verwaltung zu steigern. Hier wird der enge Zusammenhang von BGleIG und BGremBG deutlich. Dennoch wurde auch in den vertiefenden Interviews wiederholt deutlich, dass die funktionsgebundene Besetzung eines Gremiums rechtlich nicht immer vorgeschrieben und nicht immer fachlich erforderlich ist. Es ist darauf zu achten, dass die stark hierarchische Funktionslogik der Verwaltung den gleichstellungspolitischen Spielraum für die Gremienbesetzung nicht unnötig einengt.

Die funktionsgebundene und hochrangige Besetzung trägt zur wahrgenommenen Wichtigkeit eines Gremiums bei. Diese bestätigt wiederum das Renommee und die Reputation der Gremienmitglieder. Es entsteht der Eindruck eines sich selbst bestätigenden Systems. Tendenziell werden dabei die am höchsten angesiedelten Führungsebenen als bindend angenommen und die unteren Führungsebenen, auf denen auch zunehmend Frauen zu finden sind, werden kaum berücksichtigt.¹⁷³

Darüber hinaus ist der Bereich der Gremienbesetzungen stark von bestehenden Routinen und Inflexibilität gekennzeichnet. Die Entscheidungen zur Besetzung eines Gremiums sind mehrheitlich in den Fachbereichen der Ressorts verankert. Dabei werden fachlich verwandte Abteilungen in die Kandidatinnen- und Kandidatensuche nicht einbezogen und somit nicht alle Potenziale der Bundesverwaltung ausgeschöpft. Vielmehr werden im Prozess der Gremienbesetzung historisch gewachsene Zuständigkeiten und Erfahrungen

172 Dieses Problem tritt in fachlich sehr spezialisierten Bereichen wie etwa der Kultur häufig auf.

173 Vgl. zweiter Erfahrungsbericht der Bundesregierung zum Bundesgleichstellungsgesetz, 2010.

repliziert. Das erschwert die Suche nach geeigneten Kandidatinnen außerhalb der traditionellen Pfade. Bestehende Netzwerke sind eine entscheidende Komponente der Gremienbesetzung, die jedoch zum Teil ebenfalls stark geschlechtshomogen und männlich dominiert sind und somit nicht automatisch zur verstärkten Besetzung von Gremien durch Frauen beitragen.¹⁷⁴

In den geführten Interviews wurde das bereits erforschte Phänomen beschrieben, dass Frauen in manchen Gremien als „störend“ für die Homogenität eines Gremiums mit männlicher Mehrheit wahrgenommen werden.¹⁷⁵ Frauen sind in so gearteten Gremien einer besonders schwierigen Position ausgesetzt, die perspektivisch die Gremienarbeit für Frauen nicht attraktiv und erstrebenswert erscheinen lässt. Diese Mechanismen und ihre Folgen sind ein Teil von sogenannten monokulturellen Organisationskulturen, die die Potenziale stärkerer Diversivität nicht ausreichend anerkennen und nutzen. In der mangelnden Attraktivität für Frauen ist jedoch nur ein Teilaspekt der Hemmnisse zu sehen, die sich bei der paritätischen Besetzung von Gremien identifizieren lassen.

In einigen Gremien der Ressorts setzt sich die generelle Unterrepräsentanz von Frauen in bestimmten Berufsfeldern wie den MINT-Berufen fort.¹⁷⁶ Auch im Bereich der Forschung und Wissenschaft bilden sich männlich dominierte Strukturen in den Gremien ab. Umgekehrt zeigen einzelne erfolgreiche Beispiele (vgl. Tabelle 3), dass eine ausgeglichene Repräsentanz der Geschlechter aber auch in solchen Gremien realisierbar ist.

3.1.4 Ergebnisse im Zeitvergleich

Die Auswertung der Gremienbesetzungen für das Jahr 2009 werden im Folgenden im zeitlichen Kontext betrachtet, um die langfristige Dynamik der Umsetzung des BGremBG besser einschätzen zu können.¹⁷⁷

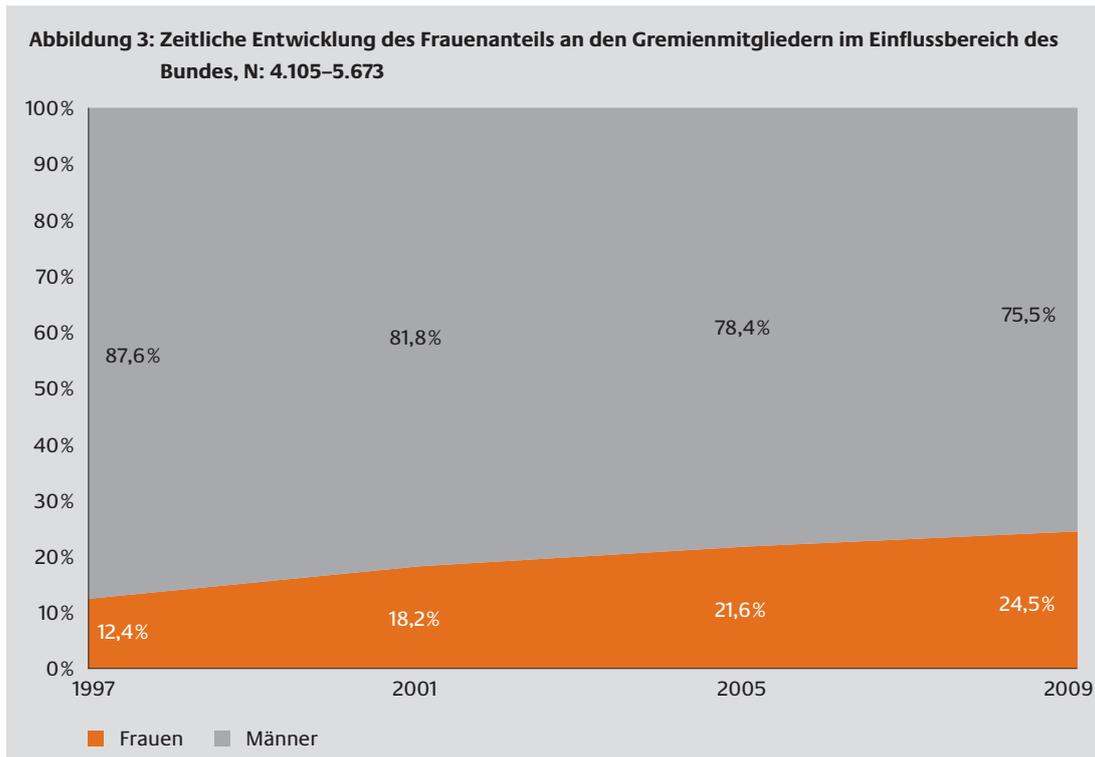
Der Frauenanteil in Gremien im Einflussbereich des Bundes nimmt seit 1997 kontinuierlich zu. Seit 2001 flacht der Anstieg jedoch leicht ab, wie Abbildung 3 zeigt.

¹⁷⁴ Organisationssoziologische Untersuchungen zur Besetzung von Spitzenpositionen stellen fest, dass Netzwerke in Organisationen häufig auf dem Prinzip der „Selbstähnlichkeit“ beruhen (vgl. u. a. Lutz Ohlendieck: *Die Anatomie des Glashauses: Ein Beitrag zum Verständnis des Glass-Ceiling-Phänomens*. In: Ursula Pasero (Hg.): *Gender – from Costs to Benefits*. Wiesbaden 2003, Seite 183–193). Dieses Prinzip, das für den Fortbestand männlicher Netzwerke verantwortlich ist, wird aus der US-amerikanischen Forschung auch mit dem Fachbegriff „homosoziale Reproduktion“ oder „homosoziale Kooptation“ bezeichnet (vgl. Rosabeth Moss Kanter: *Men and Women of the Corporation*, New York 1977).

¹⁷⁵ In der Fachliteratur spricht man hierbei vom „Token“-Status, den einzelne Frauen in männlich dominierten Gremien einnehmen. Als Minderheit sind Frauen in besonderem Maße sichtbar und dementsprechend dem Darstellungs- und Erwartungsdruck ausgesetzt (vgl. Gertraude Krell: *Vorteile eines neuen, weiblichen Führungsstils: Ideologiekritik und Diskursanalyse*. In: Gertraude Krell (Hg.): *Chancengleichheit durch Personalpolitik*, Wiesbaden 2008, Seite 319–330).

¹⁷⁶ MINT ist die Abkürzung für Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik. In diesen Berufsfeldern sind noch weitgehende gleichstellungspolitische Anstrengungen erforderlich. Eine vorbildhafte Maßnahme ist der vom Bundesministerium für Bildung und Forschung 2008 initiierte „Nationale Pakt für Frauen in MINT-Berufen“. Paktziel ist auch, den Anteil weiblicher Studierender zu erhöhen, damit sich mehr Absolventinnen der MINT-Fächer in die spannenden Forschungsfragen der Forschungsorganisationen im Bereich des Bundes einbringen.

¹⁷⁷ Um Verzerrungen der statistischen Auswertungen zu vermeiden, wurde für die Jahre 1997, 2001 und 2005 eine Stichprobe aus denjenigen Gremien gebildet, deren Daten für alle diese Jahre vorlagen. Dieses Vorgehen führt zu einer belastbareren Datengrundlage des Zeitvergleiches und hat lediglich marginale Abweichungen der Ergebnisse von den Werten der Vorgängerberichte zur Folge.



Im Durchschnitt stieg der Frauenanteil an den Gremienmitgliedern im Einflussbereich des Bundes im Berichtszeitraum 2005 bis 2009 jährlich um 0,7 Prozentpunkte. Von 1997 auf 2009 verdoppelte sich der faktische Frauenanteil von 12,4 Prozent auf 24,5 Prozent. Dies entspricht insgesamt einem prozentualen Zuwachs von fast 100 Prozent. Betrachtet man die Entwicklung der einzelnen Ressorts seit 1997, so hat sich der faktische Frauenanteil an Gremienmitgliedern mittlerweile in der Hälfte der Ressorts verdoppelt und in einem Viertel sogar verdreifacht. Die Bewertung der Entwicklungen in den einzelnen Ressorts muss jedoch im Kontext mit den Ausgangswerten gesehen werden. Eine Verdoppelung ist in Ressorts, die bereits 1997 einen relativ hohen Frauenanteil aufwiesen, sehr viel schwieriger als in Ressorts, die 1997 noch äußerst niedrige Frauenanteile hatten. Seit der ersten Erhebung im Jahre 1990 hat sich der Frauenanteil insgesamt über alle Ressorts verdreifacht.¹⁷⁸ Diese erfreuliche Entwicklung reicht jedoch noch nicht aus, um das Ziel der gleichberechtigten Teilhabe in Gremien im Einflussbereich des Bundes in naher Zukunft zu erreichen, insbesondere da weiterhin sehr wenige Gremien etwa paritätisch besetzt und weiterhin zehn Prozent der Gremien ausschließlich mit Männern besetzt sind. Selbstverständlich sind die Fortschritte in der Gesetzesumsetzung zwischen den verschiedenen Gremien sehr unterschiedlich. So werden zukünftig, wie in der Vergangenheit auch, einzelne Gremien einen schnelleren Anstieg der Frauenanteile verzeichnen als andere. Legt man die durchschnittliche Wachstumsrate aller Gremien in den vergangenen Jahren für eine Prognose der künftigen Entwicklung zugrunde, so wäre ein paritätischer Frauenanteil von 50 Prozent erst in 37 Jahren und somit 57 Jahre nach dem Beschluss des Bundestages zur Erstellung des ersten Gremienberichtes erreicht. Vergleicht man die unterschiedlichen Berichtsperioden, wird deutlich, dass der Zuwachs des Frauenanteils zwischen 1997 und 2001

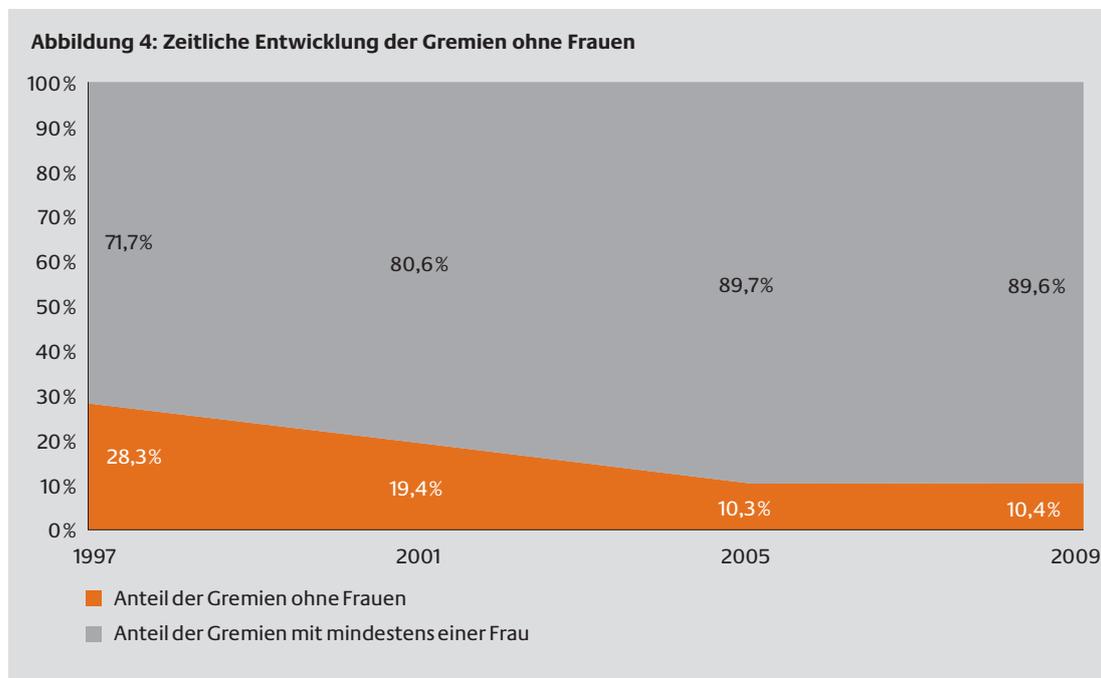
¹⁷⁸ Der Frauenanteil lag 1990 bei 7,2 Prozent. Vgl. erster Gremienbericht vom 21.05.1991, Bundestagsdrucksache 12/594.

doppelt so stark war wie in der aktuellen Berichtsperiode (vgl. Tabelle 5). Die aktuelle Dynamik ist zurückgegangen auf das Niveau der Dynamik Anfang bzw. Mitte der 1990er-Jahre, als das BGremBG noch nicht bzw. erst seit kurzer Zeit existierte.

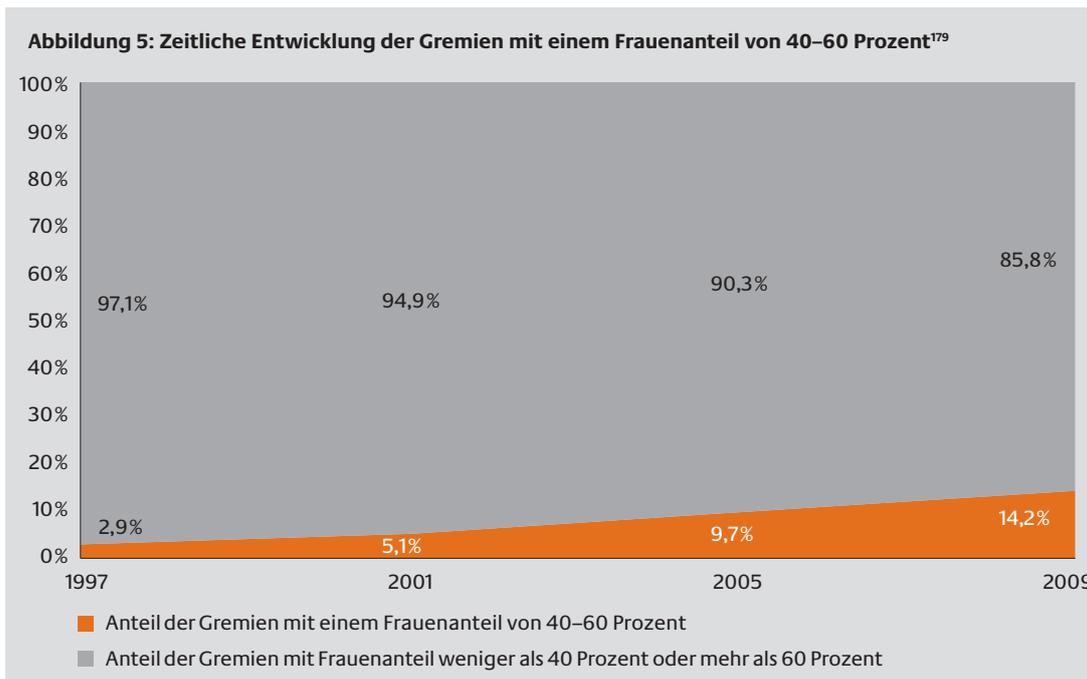
Tabelle 5: Durchschnittliche jährliche Veränderung des Frauenanteils in Gremien in unterschiedlichen Perioden

Jahr	1997–2001	2001–2005	2005–2009
Durchschnittliche jährliche Veränderung des Frauenanteils in Prozentpunkten	1,4	0,9	0,7

Der erste Gremienbericht wies für das Jahr 1990 noch 53 Prozent aller Gremien als rein männlich besetzt aus. Im langfristigen Zeitvergleich kann man als positiven Trend feststellen, dass der Anteil solcher Gremien ohne Frauen seither lange Zeit rückläufig war. Im Berichtszeitraum jedoch wurde diese Entwicklung unterbrochen (vgl. Abbildung 4). In ca. zehn Prozent aller Gremien im Einflussbereich des Bundes sind Frauen nicht vertreten.



Eine kontinuierliche Zunahme lässt sich bei den Gremien mit einem Frauenanteil von mindestens einem Drittel feststellen (von 5,8 Prozent im Jahr 1997 auf 30,3 Prozent im Jahr 2009). Ebenso steigt der Anteil „gleichberechtigter Gremien“ mit einem Frauenanteil von 40–60 Prozent. Dennoch befindet sich dieser Anteil auch 2009 noch auf deutlich niedrigem Niveau und zeigt, dass das Ziel des BGremBG der „gleichberechtigten Teilhabe von Frauen und Männern“ in der weit überwiegenden Mehrheit der Gremien nach wie vor nicht erfüllt ist (vgl. Abbildung 5).



3.1.5 Repräsentanz nach Gremienarten

Die Erscheinungsformen von Gremien sind sehr vielfältig. Das BGremBG nennt beispielhaft Vorstände, Beiräte, Kommissionen, Ausschüsse oder Verwaltungsräte. Diese Auflistung ist jedoch ausdrücklich nicht als abschließend zu verstehen, vielmehr erfasst das BGremBG grundsätzlich alle Varianten von Gremien im Einflussbereich des Bundes. Die Einteilung in Gremienarten sagt nichts über die Wesentlichkeit bzw. Bedeutung eines Gremiums aus, da die Bezeichnungen nicht einheitlich verwendet werden und die Zuordnung von Gremien anhand des Aufgabengebietes zu Gremienarten nicht immer eindeutig möglich ist.

In Anlehnung an den dritten Gremienbericht von 2002, Bundestagsdrucksache 14/9210, Seite 2

Organe sind Gremien mit einer Überwachungs- oder Geschäftsführungsfunktion in Körperschaften, Anstalten, Vereinen oder Stiftungen des öffentlichen und privaten Rechts. Gremien mit einer Überwachungsfunktion werden meist als Aufsichts- oder Verwaltungsrat bezeichnet. Sie sind für bestimmte Organisationsformen (zum Beispiel AG, GmbH ab 500 Beschäftigte) gesetzlich vorgeschrieben.

Beiräte und Sachverständigenkommissionen nehmen beratende Aufgaben für Behörden wahr. Sie bestehen aus Expertinnen und Experten des jeweiligen Aufgabengebietes. Sie geben Stellungnahmen zu bestimmten Fragen ab, die eine Entscheidungsgrundlage der Behörden sind.

Auswahl- und Prüfungskommissionen treffen eigenständige Entscheidungen zur Verteilung von Ressourcen oder beruflichem Aufstieg.

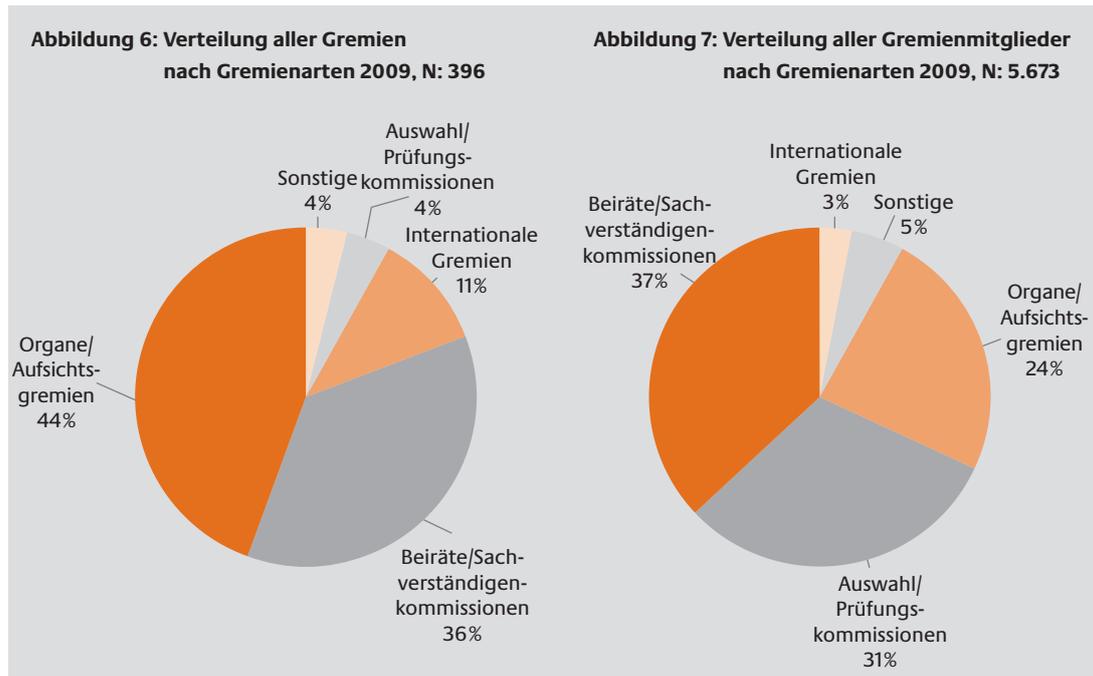
Internationale Gremien werden durch mehrere Länder besetzt. Es kann sich um Organe internationaler Organisationen oder um Gremien handeln, die auf internationalen Verträgen basieren.

Sonstige Gremien lassen sich aufgrund besonderer Aufgaben oder Struktur den genannten Gremienarten nicht sinnvoll zuordnen.

¹⁷⁹ Nur fünf Prozent unter den 85 Prozent der nicht paritätisch besetzten Gremien im Jahr 2009 weisen mehr als 60 Prozent Frauen auf.

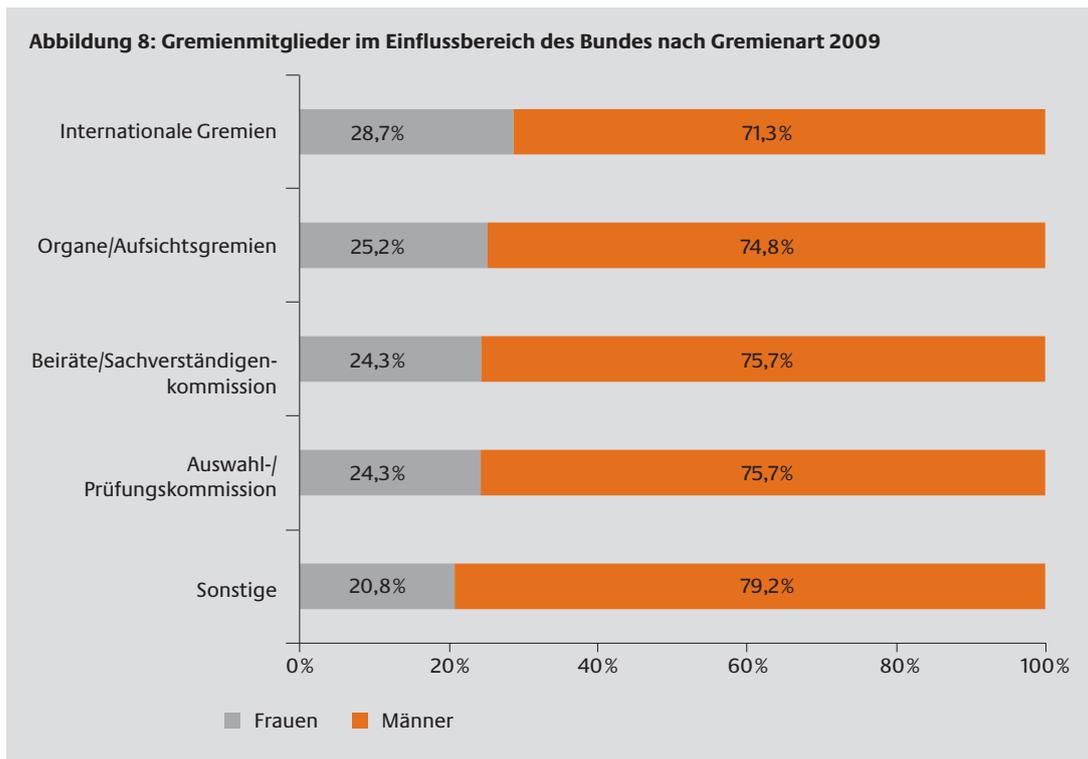
Die Gremienberichte sehen eine Kategorisierung der Gremien in fünf übergeordnete Gremienarten vor. Den überwiegenden Teil der gemeldeten Gremien machen Organe und Aufsichtsgremien sowie Beiräte und Sachverständigenkommissionen aus (vgl. Abbildung 6¹⁸⁰).

Die Verteilung der Gremienmitglieder auf die unterschiedlichen Gremienarten macht deutlich, dass sich die Gremienmitglieder vor allem auf Beiräte/Sachverständigenkommissionen und Organe/Aufsichtsgremien verteilen (vgl. Abbildung 7). Im Vergleich der Abbildungen 6 und 7 wird ersichtlich, dass (Auswahl-)Kommissionen sehr viele Mitglieder haben und Organe/Aufsichtsgremien tendenziell kleinere Gremien sind.



Die Untersuchung des Frauenanteils nach Gremienart (vgl. Abbildung 8) ergibt, dass Frauen in allen Gremienarten ähnlich unterrepräsentiert sind. Die Art des Gremiums hat also keinen sichtbaren Einfluss auf die Teilhabechancen von Frauen. Dieses Ergebnis der statistischen Auswertung wurde auch in den Interviews in den Ressorts bestätigt.

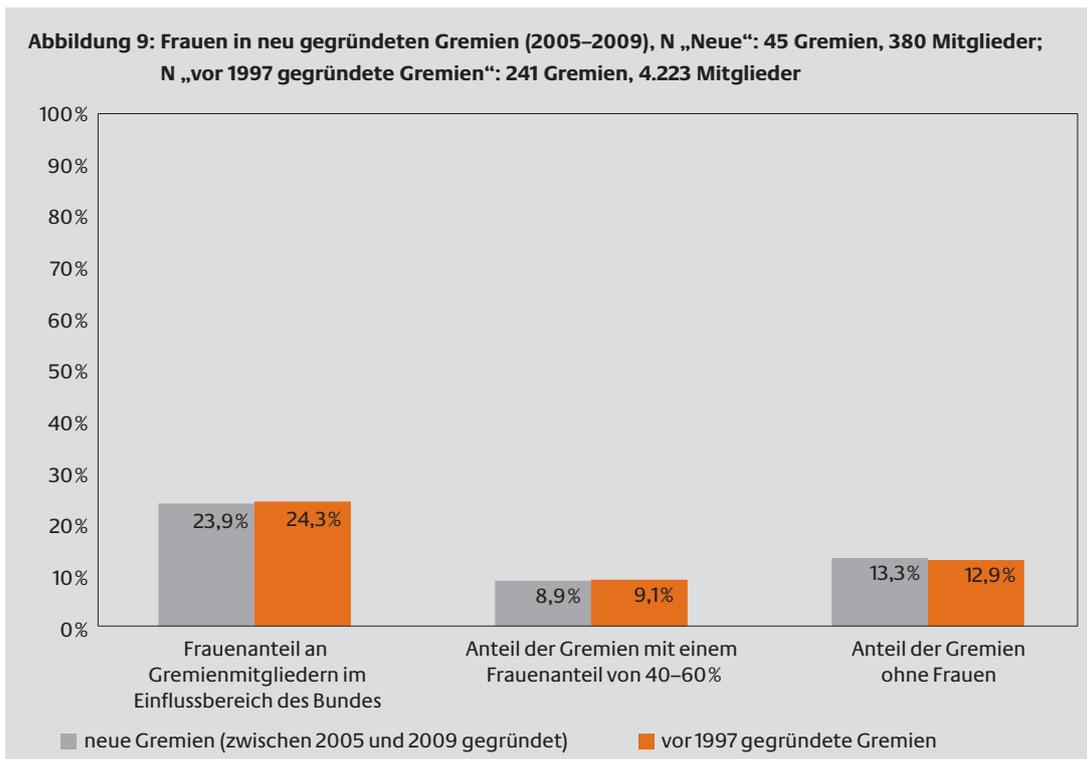
¹⁸⁰ Aufgrund von statistischen Rundungen ergibt die Summe der einzelnen „Tortenstücke“ 99 Prozent.



3.1.6 Sonderauswertung der neuen Gremien

Die Gründung neuer Gremien ist aus gleichstellungspolitischer Perspektive von besonderem Interesse. Hier könnten sich bereits in der erstmaligen personellen Besetzung des Gremiums besondere Gelegenheiten eröffnen, das Ziel einer gleichberechtigten Teilhabe von Frauen und Männern zu verfolgen. Die vielfach ins Feld geführte Argumentation, Frauenanteile in Gremien könnten aufgrund der in den Gremien gewachsenen Strukturen nicht erhöht werden, könnte hier in geringerem Ausmaß zutreffen. In der Praxis werden unterjährig häufig nur einzelne Gremienpositionen neu besetzt, sodass ein schneller Anstieg des Frauenanteils bereits rechnerisch nicht möglich ist. Dieser Umstand ist im Fall neu besetzter Gremien weniger gegeben, obgleich auch in diesen Fällen häufig Grenzen des personellen Auswahlmessens bestehen.

Aus den Meldungen der Ressorts gingen für den Berichtszeitraum zwischen 2005 und 2009 24 Neugründungen von Gremien im Einflussbereich des Bundes hervor. Darüber hinaus wurden 21 externe Gremien neu gegründet, in die der Bund Mitglieder entsendet. 380 Gremienmitglieder im Einflussbereich des Bundes haben im Zeitraum zwischen 2005 und 2009 ihre Arbeit in neu gegründeten Gremien aufgenommen. Unter diesen Mitgliedern neuer Gremien liegt der Frauenanteil mit 23,9 Prozent knapp unter dem durchschnittlichen Frauenanteil aller Gremienmitglieder und unter dem durchschnittlichen Frauenanteil in den Gremien, die bereits vor 1997 bestanden und seit 1997 zu den Gremienberichten von den Ressorts gemeldet wurden. Der Anteil der geschlechterparitätisch besetzten Gremien ist bei den neu gegründeten Gremien etwas niedriger (vgl. Abbildung 9).



Unter den Neugründungen werden noch in gut jedes siebte Gremium ausschließlich Männer berufen. Bei den vor 1997 gegründeten Gremien ist dieser Anteil mit 12,9 Prozent leicht niedriger. Tabelle 6 listet die durch die Ressorts gemeldeten neu gegründeten Gremien ohne Frauen im Einzelnen auf.

Tabelle 6: Neu gegründete Gremien (2005–2009) ohne Frauen¹⁸¹

	Gremium	Ressort	Anzahl der Mitglieder
1	Lenkungsrat Unternehmensfinanzierung	BMWi	8
2	Gutachterausschuss des Bundesinstituts für Sportwissenschaft (BISp)	BMI	10
3	Vermögensbeirat der Bundesstiftung „Mutter und Kind – Schutz des ungeborenen Lebens“	BMFSFJ	3
4	Lenkungsausschuss Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung	BMF	7
5	Wissenschaftlicher Beirat des Bundesinstituts für Sportwissenschaft (BISp)	BMI	4
6	Investorenbeirat des High-Tech Gründerfonds	BMWi	4

Die Auswertung der neu gegründeten Gremien kann einen Ansatzpunkt für Prognosen zukünftiger Entwicklungen bilden. In diesem Zusammenhang muss man feststellen, dass Verbesserungen durch die „natürliche“ Entwicklung nicht zu erwarten sind. Ganz im Gegenteil verdeutlicht die Datenauswertung, dass bei Gremienneugründungen in den Jahren 2005 bis 2009 die gleichstellungspolitischen Anforderungen in geringerem Maße als erwartet erreicht wurden.

¹⁸¹ Nur die Gremien 1–3 liegen zur Gänze im Einflussbereich des Bundes.

3.1.7 Abgrenzung Deutscher Corporate Governance Kodex, Public Corporate

In jüngster Zeit rückten der Deutsche Corporate Governance Kodex (DCGK) und damit auch der Public Corporate Governance Kodex des Bundes in den Blickpunkt gleichstellungspolitischer Diskussionen, da auch diese sich einer stärkeren Teilhabe von Frauen widmen. Mit diesen beiden Kodizes und dem BGremBG nehmen drei unterschiedliche Regelwerke die Gleichstellung von Frauen und Männern bei Gremienbesetzungen in den Blick. Daher erscheint es sinnvoll, in die Betrachtung des BGremBG auch die Kodizes miteinzubeziehen und im Rahmen des Gremienberichts kurz zu beleuchten. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich die Kodizes an die Gesellschaften selbst, das BGremBG jedoch an die Bundesverwaltung richtet.

Deutscher Corporate Governance Kodex

Der DCGK wurde von einer durch das Bundesministerium der Justiz eingesetzten Regierungskommission aus Vertretern der deutschen Wirtschaft, der Wissenschaft und Gewerkschaften erstellt und erstmalig am 20. August 2002 veröffentlicht. Er stellt wesentliche gesetzliche Vorschriften zur Leitung und Überwachung deutscher Gesellschaften (Unternehmensführung) dar und enthält international und national anerkannte Standards guter und verantwortungsvoller Unternehmensführung. Der Kodex will die Unternehmensführung und -überwachung transparenter und nachvollziehbarer machen. Er gilt für börsennotierte Gesellschaften mit oder ohne Bundesbeteiligung. Beispiele für börsennotierte Gesellschaften mit Bundesbeteiligung sind die Deutsche Telekom AG und die Deutsche Post AG. Eine explizite gleichstellungspolitische Relevanz erhielt der DCGK erstmals mit der Aufnahme zweier Vielfalts-(Diversity-)Empfehlungen im Jahr 2009. Diese betrafen die Zusammensetzung des Vorstands und des Aufsichtsrats. Sie wurden im Jahr 2010 wie folgt präzisiert:

Ziffer 5.1.2 Satz 2: Bei der Zusammensetzung des Vorstands soll der Aufsichtsrat auch auf Vielfalt (Diversity) achten und dabei insbesondere eine angemessene Berücksichtigung von Frauen anstreben.

Ziffer 5.4.1 Sätze 2 bis 5: Der Aufsichtsrat soll für seine Zusammensetzung konkrete Ziele benennen, die unter Beachtung der unternehmensspezifischen Situation die internationale Tätigkeit des Unternehmens, potentielle Interessenskonflikte, eine festzulegende Altersgrenze für Aufsichtsratsmitglieder und Vielfalt (Diversity) berücksichtigen. Diese konkreten Ziele sollen insbesondere eine angemessene Beteiligung von Frauen vorsehen. Vorschläge des Aufsichtsrats an die zuständigen Wahlgremien sollen diese Ziele berücksichtigen. Die Zielsetzung des Aufsichtsrats und der Stand der Umsetzung sollen im Corporate Governance Bericht veröffentlicht werden.

Zusätzlich zu diesen Empfehlungen bezüglich der Gremien Vorstand und Aufsichtsrat wurde erstmals ausdrücklich eine Empfehlung zur Berücksichtigung von Frauen bei der Besetzung von Führungspositionen aufgenommen:

Ziffer 4.1.5: Der Vorstand soll bei der Besetzung von Führungsfunktionen im Unternehmen auf Vielfalt (Diversity) achten und dabei insbesondere eine angemessene Berücksichtigung von Frauen anstreben.

Den Gesellschaften steht die Einhaltung der Empfehlungen des Kodex zwar grundsätzlich frei („soll“). Sie sind jedoch gemäß § 161 Absatz 1 AktG verpflichtet, jährlich zu erklären, dass den Empfehlungen entsprochen wurde oder welche Empfehlungen nicht angewendet wurden („comply or explain“). Abweichungen sind nunmehr zu begründen. Die Erklärung ist gemäß § 161 Absatz 2 AktG auf der Internetseite der Gesellschaft dauerhaft öffentlich zugänglich zu machen. Entspricht eine Gesellschaft den Empfehlungen nicht, besteht die innewohnende Sanktion im anfallenden Erklärungsaufwand und der damit gegebenen Öffentlichkeitswirkung.

Anwendungserfahrungen zu den Empfehlungen zur angemessenen Berücksichtigung von Frauen bestehen noch nicht, da diese erst vor Kurzem Gültigkeit erlangt haben.

Public Corporate Governance Kodex

Der PCGK wurde am 1. Juli 2009 nach federführender Erarbeitung durch das Bundesministerium der Finanzen vom Bundeskabinett verabschiedet. Er ist ebenfalls ein Kodex mit Standards guter Unternehmensführung. Der Public Corporate Governance Kodex des Bundes richtet sich an Unternehmen in der Rechtsform einer juristischen Person des Privatrechts, sofern der Bund mehrheitlich an ihnen beteiligt ist. Beispielhaft ist hier die Deutsche Bahn AG zu nennen.¹⁸² Verfügt der Bund nicht über eine Mehrheitsbeteiligung an einem Unternehmen in der Rechtsform einer juristischen Person des Privatrechts, wird diesem die Beachtung des PCGK empfohlen. In Abgrenzung zum DCGK betrifft der Public Corporate Governance Kodex die nicht börsennotierten Unternehmen. Unternehmen in der Rechtsform einer juristischen Person des öffentlichen Rechts wird die Anwendung des Kodex empfohlen, soweit rechtliche Bestimmungen nicht entgegenstehen (Punkt 1.3).

Der PCGK enthielt bereits bei seiner Verabschiedung folgende Empfehlungen:

Punkt 5.2.1: Bei Vorschlägen zur Wahl von Mitgliedern des Überwachungsorgans soll darauf geachtet werden, dass dem Überwachungsorgan nur Mitglieder angehören, die über die zur ordnungsgemäßen Wahrnehmung der Aufgaben erforderlichen Kenntnisse, Fähigkeiten und fachlichen Erfahrungen verfügen und hinreichend unabhängig sowie angesichts ihrer beruflichen Beanspruchung in der Lage sind, die Aufgaben eines Mitgliedes des Überwachungsorgans wahrzunehmen; in diesem Rahmen ist auch auf eine gleichberechtigte Teilhabe von Frauen hinzuwirken.

Punkt 6.1: Geschäftsleitung und Überwachungsorgan sollen jährlich über die Corporate Governance des Unternehmens berichten (Corporate Governance Bericht). Bestandteil des Berichts ist insbesondere die Erklärung, es wurde und werde den Empfehlungen des Public Corporate Governance Kodex des Bundes entsprochen. Der

¹⁸² Deutsche Bahn AG, Geschäftsbericht 2009, Seite 154.

Bericht umfasst auch eine Darstellung zum Anteil von Frauen in Überwachungsorganen. Wenn von den Empfehlungen abgewichen wird, ist dies nachvollziehbar zu begründen.

Eine Verpflichtung, sich jährlich zu den Empfehlungen des PCGK zu erklären, ist in das Regelwerk des jeweiligen Unternehmens zu implementieren. Das jeweils beteiligungsführende Bundesministerium soll im Rahmen der Eigentümerrechte sicherstellen, dass der PCGK angewendet und dies im Regelwerk der Gesellschaft verankert wird.

Bezüglich des Public Corporate Governance Kodex liegen zum Zeitpunkt des fünften Gremienberichts noch keine Anwendungserfahrungen vor. Da die Berichte jeweils für das vorangegangene Jahr erstellt werden und die Verpflichtungen aus dem Mitte 2009 beschlossenen PCGK erst in den Unternehmen verankert und umgesetzt werden müssen, können die meisten Beteiligungsunternehmen des Bundes daher erst ab 2011 entsprechende Berichte veröffentlichen.¹⁸³

Die Unternehmensstandards des PCGK sind in Bezug auf die Beteiligung von Frauen in Führungspositionen teils strikter, teils jedoch auch schwächer gefasst als die des DCGK.

Strikter ist die Formulierung, die im PCGK ein Hinwirken auf „gleichberechtigte Teilhabe von Frauen“ in Aufsichtsorganen statuiert. Der DCGK empfiehlt, weniger fest umrissen, eine „angemessene Berücksichtigung von Frauen anzustreben bzw. vorzusehen“.

Die gleichstellungspolitische Empfehlung des Public Corporate Governance Kodex bezieht sich ausschließlich auf Überwachungsorgane der Unternehmen. Es existieren jedoch keine dem DCGK vergleichbaren Empfehlungen, die

- | sich auf die Zusammensetzung der Geschäftsführungen/Vorstände beziehen sowie
- | eine konkrete Zielbenennung für die Beteiligung von Frauen in Überwachungsorganen/Aufsichtsräten und
- | sich auf Führungspositionen im Allgemeinen beziehen.¹⁸⁴

Insofern bleiben die Empfehlungen des PCGK vom 1. Juli 2009 hinter denen des DCGK zurück.

Der PCGK wird nach seiner Präambel regelmäßig überprüft und bei Bedarf angepasst. Dabei werden auch die Weiterentwicklungen des DCGK miteinbezogen.

Bundesgremienbesetzungsgesetz

Das BGremBG wurde im Jahr 1994 verabschiedet. Das originäre Ziel des Gesetzes ist die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an allen Gremien im Einflussbereich des Bundes.

¹⁸³ Einzelne Berichte liegen bereits vor: zum Beispiel Wismut GmbH, WIK GmbH.

¹⁸⁴ Das Ziel der gleichberechtigten Teilhabe von Frauen wird durch das Bundesgleichstellungsgesetz verfolgt. Bedient sich der Bund einer privatrechtlichen Form zur Wahrnehmung seiner öffentlichen Aufgaben – Organisationsprivatisierung –, so führt dies nicht zum Wegfall der unmittelbaren Bindung an das BGleiG (Torsten von Roetteken: Kommentar zum BGleiG. Loseblattsammlung. § 3 Randnummer 12. Heidelberg).

Das Bundesgremienbesetzungsgesetz gilt für alle Gremien im Einflussbereich des Bundes, damit grundsätzlich für die Organe der Beteiligungen des Bundes unabhängig von Rechtsform oder Börsennotierung. Dabei benennt es neben weiteren Gremien in § 2 Absatz 1 Vorstände sowie Verwaltungs- und Aufsichtsräte explizit als Geltungsbereich.

Das BGremBG gilt jedoch nur für Gremien, für deren Mitglieder der Bund Berufungs- oder Entsendungsrechte hat. Der Anwendungsbereich des BGremBG erstreckt sich nach § 2 Absatz 2 BGremBG nicht auf Personen, bei denen die Begründung ihrer Mitgliedschaft in einem Gremium auf einem Wahlverfahren beruht. Gesetze, die ein solches Wahlverfahren vorsehen, sind beispielsweise das Aktiengesetz (§ 101 Absatz 1 AktG) und das Gesetz betreffend die Gesellschaft mit beschränkter Haftung (§ 52 Absatz 1 GmbHG in Verbindung mit § 101 Absatz 1 AktG). Jedoch gelten hier dann die einschlägigen Empfehlungen des DCGK bzw. PCGK in ihren jeweiligen Anwendungsbereichen. Die Ausnahme des § 2 Absatz 2 BGremBG erstreckt sich ausdrücklich nur auf die Begründung der Mitgliedschaft, das heißt auf die Personen und nicht auf das betreffende Gremium insgesamt. Ist ein Entsendungsrecht des Bundes zum Beispiel im Rahmen des § 101 Absatz 2 AktG begründet, ist für diese Personen das BGremBG einschlägig.

BGremBG und DCGK bzw. BGremBG und PCGK sind hinsichtlich der Nominierung für Mandate in Überwachungsorganen eines Unternehmens im Rahmen des jeweiligen Anwendungsbereiches nebeneinander anwendbar, richten sich aber jeweils an verschiedene Adressaten. So sind der DCGK bzw. der PCGK an das jeweilige Unternehmen gerichtet, während das BGremBG an die beteiligungsführende Stelle in der Verwaltung adressiert ist.¹⁸⁵

Der Public Corporate Governance Kodex gibt wesentliche Bestimmungen geltenden Rechts zur Leitung und Überwachung von Unternehmen wieder. Die Vorschriften des BGremBG können, da sie an die Verwaltung gerichtet sind, daher im PCGK keine Erwähnung finden. Allerdings wird in den an die Verwaltung gerichteten Berufsrichtlinien auf die Vorschriften des BGremBG mit dem Ziel einer gleichberechtigten Teilhabe von Frauen hingewiesen.¹⁸⁶

Das BGremBG selbst beinhaltet keine den Kodizes vergleichbare Berichtspflicht, die mit den nach den Kodizes empfohlenen Corporate Governance Berichten der Unternehmen vergleichbar wäre. In Form des durch § 9 BGremBG gesetzlich festgeschriebenen Gremienberichts besteht jedoch ein übergeordnetes Monitoring, das alle vier Jahre aktiviert wird.

¹⁸⁵ Nach dem Wortlaut in Ziffer 5.4.1. des DCGK soll der Aufsichtsrat für seine Zusammensetzung konkrete Ziele benennen, die insbesondere eine angemessene Beteiligung von Frauen vorsehen. Vorschläge des Aufsichtsrats an die zuständigen Wahlgremien sollen diese Ziele berücksichtigen. Da der Aufsichtsrat die Ziele für das gesamte Gremium benennt, scheinen diese auch die zu entsendenden Mitglieder zu erfassen. Hier ergibt sich eine gewisse Überschneidung mit dem BGremBG.

¹⁸⁶ Grundsätze guter Unternehmens- und Beteiligungsführung im Bereich des Bundes, Teil C. Berufsrichtlinien, Punkt IV Nummer 1.

3.1.8 Sonderauswertung der Organe der Beteiligungen des Bundes

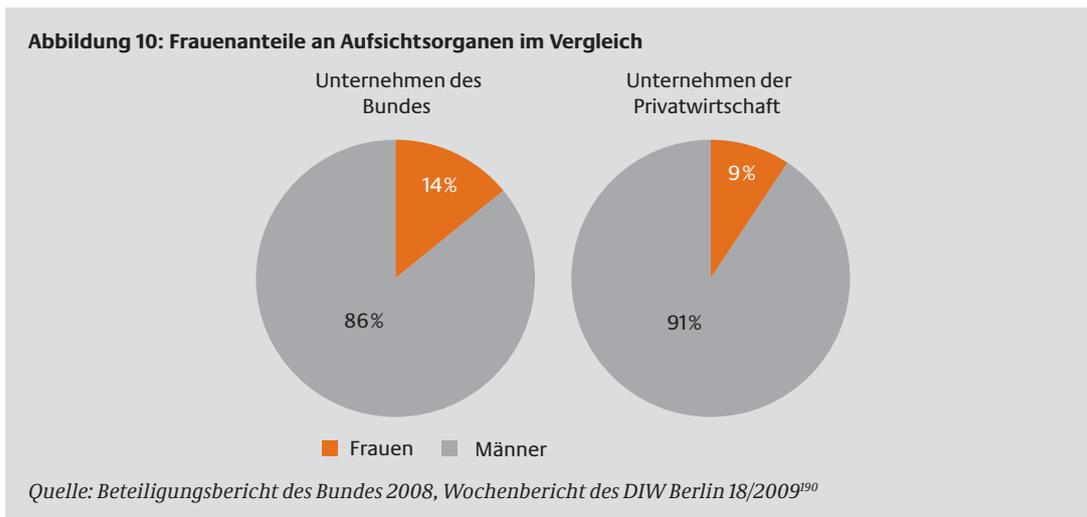
Nachfolgend wird die Umsetzung der Ziele des BGremBG in Aufsichtsräten der Bundesbeteiligungen untersucht. Als Beteiligungen des Bundes werden privat- oder öffentlich-rechtliche Unternehmen verstanden, die vollständig oder zu Teilen im Eigentum des Bundes stehen. Dabei verfügt der Bund über unmittelbare Beteiligungen, die sich in einem Eigentumsverhältnis zu ihm befinden, und mittelbare Beteiligungen, in denen der Bund über eigene Unternehmen Anteile an anderen Unternehmen, zum Beispiel Tochtergesellschaften, hält.

Im Jahr 2008 führte der Bund 108 unmittelbare Bundesbeteiligungen mit insgesamt 275.000 Beschäftigten.¹⁸⁷ In dem vom Bundesministerium der Finanzen jährlich herausgegebenen Beteiligungsbericht des Bundes sind die unmittelbaren und – bei Erfüllung bestimmter Kriterien – auch mittelbaren Beteiligungen des Bundes ausgewiesen. Bei bedeutenden unmittelbaren Beteiligungen beinhaltet dieser Beteiligungsbericht neben der Darstellung der Umsatz- und Bilanzzahlen auch Angaben über die Besetzung der Geschäftsleitungen und der Überwachungsorgane. Auf Grundlage des Beteiligungsberichts des Jahres 2008 wurden hier 59 Aufsichtsgremien ausgewertet (vgl. Tabelle 7).¹⁸⁸ Bei den Überwachungsorganen der Beteiligungsunternehmen des Bundes handelt es sich weitestgehend um Wahlorgane, die vom Anwendungsbereich des BGremBG nur dann erfasst sind, wenn und soweit dem Bund Einflussnahmemöglichkeiten auf die Besetzung zustehen. Die in der jeweiligen Satzung geregelten Einflussnahmemöglichkeiten des Bundes auf die Besetzung der Überwachungsorgane ergeben sich jedoch nicht aus dem Beteiligungsbericht. Die Beteiligungen des Bundes, insbesondere deren Überwachungsorgane, sind wie die Überwachungsorgane privatwirtschaftlicher Unternehmen ein gleichstellungspolitisches Handlungsfeld, welches in jüngerer Zeit verstärkt in den Blickpunkt der Öffentlichkeit rückte.¹⁸⁹ Insofern erscheint es sinnvoll, im Rahmen des Gremienberichts ergänzend auch die im Beteiligungsbericht aufgeführten Überwachungsorgane zu betrachten.

¹⁸⁷ Der Großteil findet sich im Verantwortungsbereich des Bundesministeriums der Finanzen und des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung.

¹⁸⁸ Der Beteiligungsbericht des Jahres 2009 lag zum Zeitpunkt der Untersuchung noch nicht vor.

¹⁸⁹ Initiative Frauen in die Aufsichtsräte (FidAR), Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: Wochenbericht Nr. 4/2010.



Der Frauenanteil in Aufsichtsräten bei den im Beteiligungsbericht aufgeführten Unternehmen liegt 2008 bei 14,1 Prozent und damit höher als in Unternehmen der Privatwirtschaft (vgl. Abbildung 10). Jedes fünfte der im Beteiligungsbericht genannten Aufsichtsgremien ist ausschließlich von Männern besetzt (vgl. Tabelle 7).

Tabelle 7: Frauen in Aufsichtsräten unmittelbarer und bedeutender mittelbarer Beteiligungen des Bundes 2008

	Anzahl Gremien	Mitglieder insgesamt	davon Frauen	Frauenanteil	mit Angaben zum Vorsitz (Posten)	davon Frauen	Frauenanteil
Aufsichts- und Verwaltungsräte	59	740	104	14,1 Prozent	57	7	12,3 Prozent
ohne Frauen	12						
Anteil Gremien ohne Frauen	20,3 Prozent						

Quelle: *Beteiligungsbericht des Bundesministeriums der Finanzen 2008; Berechnungen der Hertie School of Governance*

3.1.9 Umsetzungspraxis des BGremBG

In den 16 geführten Interviews mit Führungskräften, Personalverantwortlichen und Gleichstellungsbeauftragten sowie den 15 Interviews mit den Leitungen der Zentralabteilungen der Ressorts wurde deutlich, dass das BGremBG zwar eine wichtige und anerkannte Signalwirkung hat, Kenntnisse der Entscheiderinnen und Entscheider über die Inhalte, Verfahren des Gesetzes und seine Einhaltung im alltäglichen Verwaltungshandeln jedoch nicht immer gegeben sind.

Das Problem der Gesetzesbefolgung („Compliance“-Problem) des BGremBG ist neben Schwächen des Gesetzes auch ungünstigen strukturellen Gegebenheiten des Regelungsbereichs geschuldet. Gremienbesetzungen verlaufen in hohem Maße intransparent und sind von unterschiedlichen Verfahrensroutinen innerhalb der Ressorts gekennzeichnet.

¹⁹⁰ Vgl. Wochenbericht des DIW Berlin 18/2009, Seite 403. Die Vergleichbarkeit der Untersuchungen ist nur bedingt gegeben, da die 200 größten Unternehmen in der Privatwirtschaft im Vergleich zu den Unternehmen mit Bundesbeteiligung untersucht wurden. Unternehmen, an denen der Bund beteiligt ist, variieren im Vergleich zur Gruppe der 200 größten Unternehmen in der Privatwirtschaft stärker in ihrer Größe (Mitarbeiterschaft, Umsatz).

Die Gremienbesetzungen liegen nach den Erkenntnissen der Interviews meist dezentral in den Fachreferaten. Das Verfahren der Gremienbesetzung ist von Routinen geprägt, die nur selten aufgrund von neuen Anforderungen modifiziert werden. In einigen Ressorts wurde eine koordinierende Stelle in der Zentralabteilung etabliert, die die Gremienbesetzungen zumindest dokumentiert, teilweise auch mitzeichnet, die Gleichstellungsbeauftragte einbindet und auf die Einhaltung des BGremBG hinweist. Vollständige Übersichten, welche die Zahl der Gremien, Zuständigkeiten, Mitglieder oder Nachbesetzungstermine dokumentieren, werden – so die Interviewten – nur selten gepflegt. Auch Anforderungsprofile für die Gremienarbeit und potenzielle Gremienmitglieder sind – bis auf Ausnahmen – wenig verbreitet, ebenso einheitlich geregelte Besetzungsverfahren.¹⁹¹ Die gesamte Gremienbesetzung ist stark informell, kaum transparent und daher ist die Steuerung dieses Bereiches besonders anspruchsvoll und die breite Verortung des Gesetzesziels als Selbstverständlichkeit besonders wichtig.

Nur in wenigen Ressorts wurden bisher konkrete Maßnahmen ergriffen, um die Umsetzung des Ziels des BGremBG aktiv voranzutreiben. Als gute Praxisbeispiele konkreter Maßnahmen wurden durch die Interviewten eine Hausanordnung des Staatssekretärs, die Verankerung des Gesetzesziels in der Geschäftsordnung oder Rundschreiben der Zentral-Abteilung, die auf die Einhaltung des Gesetzes hinweisen, genannt. In einigen Ressorts wurde, wie eben dargelegt, eine zentrale Stelle in einem entsprechenden Referat, meist das Organisationsreferat in der Zentralabteilung, eingerichtet, die für die Gremienbesetzungen zuständig ist. Die Kompetenzen dieser Stelle unterscheiden sich in den Ressorts. Einige dokumentieren lediglich die Gremienbesetzungen. Für diese Dokumentation erfolgen auch regelmäßige hausinterne Abfragen in den Fachabteilungen. In einigen Fällen müssen alle Gremienbesetzungen im Geschäftsbereich des Hauses durch diese Stelle mitgezeichnet werden. Über diese koordinierende Funktion, so berichten einige Ressorts in den geführten Interviews, werde die Zielerreichung des BGremBG gesteuert. So werde geprüft, ob bei Vorschlägen zur Benennung oder Entsendung in Gremien Frauen angemessen berücksichtigt werden. Sollte dies nicht der Fall sein, werden die Vorschläge zurück in die Fachabteilungen überwiesen. Dazu ermöglicht diese Stelle eine effektive Einbindung der Gleichstellungsbeauftragten. Die zentrale Dokumentation ermöglicht auch interne Berichte über den Status quo der Gremienbesetzung und Zielerreichung im Sinne des BGremBG. Weiterhin informieren die zuständigen Referate über die Modalitäten der Gremienbesetzungen, die Anforderungen an die Gremienarbeit beispielsweise in Form von Handreichungen und die Umsetzung des BGremBG. Es entsteht der Eindruck, dass eine derartige ressortinterne „Zentralisierung“ im Vergleich zur dezentralen Besetzungspraxis ohne zentrales Monitoring zur besseren Umsetzung des BGremBG führen kann. Ein weiteres gutes Beispiel aus der Praxis ist die Pflege einer aktuellen Liste der Gremienbesetzungen, nicht nur zur Dokumentation, sondern auch zur vorausschauenden Planung von Nachbesetzung. Diese IT-gestützte Liste wurde in der Zentralabteilung angelegt und ist der Personalabteilung sowie der Gleichstellungsbeauftragten zugänglich.

191 Für den Bereich der Unternehmen enthalten die Berufungsrichtlinien Vorgaben bezüglich der wesentlichen Anforderungen an die Mitglieder von Überwachungsorganen.

Die wenigen guten Beispiele stehen allerdings im Schatten einer Umsetzungspraxis, die nach Erkenntnissen aus den Interviews insgesamt von einer Vielzahl von Hemmnissen geprägt ist. Das gesetzlich vorgeschriebene Verfahren der Doppelbenennung kommt in der Praxis kaum zur Anwendung, da die gesetzlich formulierten Ausnahmen standardmäßig in Anspruch genommen werden. Dabei wird die Einhaltung des BGremBG häufig rein formalistisch bestätigt und das Ziel des Gesetzes konterkariert. Das Doppelbenennungsverfahren erscheint in der praktischen Umsetzung als relativ aufwändig. Als problematisch wurde in den Interviews gesehen, dass das Verfahren zur Aufstellung einer „Zählkandidatin“ führen kann. Gerade bei der gezielten Ansprache Externer ist es schwierig, geeignete Personen anzusprechen, die dann keine realistische Chance auf die Position haben.

Eine wichtige Akteurin in der Besetzungspraxis von Gremien ist die Gleichstellungsbeauftragte. Seit Inkrafttreten des Bundesgleichstellungsgesetzes, das im Jahr 2001 verabschiedet wurde, ist die Gleichstellungsbeauftragte an Gremienbesetzungen zu beteiligen, „sofern kein Referat zur Gleichstellung von Frauen und Männern eingerichtet ist“ (vgl. § 19 Absatz 2 BGleG). Damit das Referat als „zentrale Stelle“ – wie es oben als Best Practice beschrieben wird – nicht als „Verhinderung der Beteiligung der Gleichstellungsbeauftragten“ gewertet werden kann, sollte die Einrichtung eines solchen Referates nicht dazu führen, die bewährte Einbindung der Gleichstellungsbeauftragten zu vernachlässigen.

Befragt nach der Umsetzung ihrer Beteiligungsrechte in der Praxis, werden Gremienbesetzungen von den Gleichstellungsbeauftragten der obersten Bundesbehörden grundsätzlich besonders kritisch eingeschätzt. Abbildungen 11 und 12 zeigen, dass sie an der Gremienbesetzung tendenziell nicht beteiligt werden und außerdem nicht zufrieden mit diesem Zustand sind.



Allerdings wurde in den Interviews mit Gleichstellungsbeauftragten Skepsis geäußert, ob die frühzeitige und umfassende Beteiligung bei jeder Gremienneu- bzw. -nachbesetzung im Ressort für die Gleichstellungsbeauftragte zu leisten wäre.

Nur in wenigen Fällen treiben die Organisationsreferate in Zusammenarbeit mit der jeweiligen Gleichstellungsbeauftragten die Umsetzung des BGremBG voran. Entscheidende Akteurinnen und Akteure für die effektive Gesetzesumsetzung sind aber letztendlich die Leitungen der Fachabteilungen, die dezentral über Gremienbesetzungen entscheiden, und die Hausleitungen, denen in den geführten Interviews für die Umsetzung des BGremBG eine erfolgskritische Rolle beigemessen wurde.

Ein möglicher Ansatz einer Steuerungs- bzw. Controllingstruktur existiert zwischen den Bundesministerien im Rahmen der Kabinettsbefassung. Alle Gremienbesetzungen, die eine Kabinettsbefassung vorsehen, werden zur Vorbereitung der Kabinettsitzung an alle Kabinettsreferate der Bundesministerien übermittelt. Somit erhält auch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend davon Kenntnis, welches aus gleichstellungspolitischer Sicht Stellung nimmt. Allerdings erfolgt diese Einbindung des Ministeriums erst, wenn die Entscheidung in den Ressorts bereits getroffen ist. Damit erfolgt die Beteiligung des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zu spät, um noch Einfluss nehmen zu können, und verweist das Ministerium bei der Wahrnehmung

seiner Aufgaben strukturell auf die Rolle des „Bremsers“ und „Störers“ von Abläufen. Gleichzeitig wird ein übergeordnetes Controlling durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend von den meisten Befragten als wichtig und wünschenswert bewertet. Die derzeitigen Verfahrensstrukturen erscheinen vielen befragten Beteiligten als nicht zufriedenstellend.

Der ungenügende Erfolg bezüglich der mit dem BGremBG verfolgten Ziele findet seine Ursache unter anderem auch in den gesetzlichen Regelungen selbst. Das Ziel des Gesetzes, eine gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern in Gremien im Einflussbereich des Bundes zu schaffen oder aufrechtzuerhalten, ist offenbar insgesamt zu unklar, da diese Formulierung keine realistische, messbare Zielvorgabe enthält. Auch das gesetzlich vorgeschriebene Verfahren der Doppelbenennung kommt aufgrund der Inanspruchnahme der möglichen Ausnahmeregelungen auf legitime Weise kaum zur Anwendung. Das Verfahren ist bürokratisch, aufwändig und wird in seiner Praktikabilität mehrheitlich von den Ressorts in den geführten Interviews als wenig zielführend beschrieben. Ein weiteres Hemmnis ist das Fehlen von effektiven Kontrollmechanismen, mit der die Einhaltung der vorgesehenen Verfahren und die Zielerreichung des Gesetzes überprüft werden kann. Das Gesetz regelt zudem keine Konsequenzen für seine Nichtbeachtung. Auch die für die Umsetzung verantwortlichen Akteurinnen und Akteure in den Ressorts sind im Gesetz nicht spezifiziert.

Insgesamt macht die Analyse des Status quo der Umsetzung des BGremBG, wie sie sich anhand der Fakten aus den Gremienmeldungen und den Hintergründen der geführten Interviews darstellt, deutlich, dass erkennbare Defizite in der Gesetzesumsetzung bestehen, die unter anderem auf Routinen in den Fachabteilungen, den Mangel an Umsetzungscontrolling und Wissen, aber vor allem auch auf Schwächen des Gesetzes, insbesondere durch das im Gesetz geregelte Doppelbenennungsverfahren selbst zurückzuführen sind.

3.1.10 Fazit der Evaluation zum fünften Gremienbericht

15 Jahre nach Verabschiedung des BGremBG liegt das Ziel der gleichberechtigten Teilhabe von Frauen und Männern noch immer in weiter Ferne. Gerade einmal jede vierte Gremienposition ist mit einer Frau besetzt. Gut jedes zehnte Gremium ist weiterhin rein männlich. Im Zeitvergleich ist insgesamt eine positive, aber sehr langsame Entwicklung mit abflachender Dynamik zu erkennen.

Besorgniserregend erscheint die Tatsache, dass positive Entwicklungen der vergangenen zehn bis 15 Jahre teilweise abbrechen. So bleibt beispielsweise der Anteil der Gremien ohne Frauen im Berichtszeitraum konstant, obwohl er sich im Zeitraum zwischen 1990 und 2005 durchgängig verringert hatte. Ebenso ist der Anteil der Gremien ohne Frauen unter den seit 2005 neu gegründeten Gremien des Bundes leicht höher als unter den vor 1997 gegründeten Gremien. Die Dynamiken in den Ressorts zeigen ebenso ein ambivalentes Bild. Nur ein Ressort erreicht bislang das Ziel der gleichberechtigten Teilhabe von Frauen und Männern in Gremien in seinem Geschäftsbereich. Während einige Ressorts messbare Erfolge aufweisen, bleiben einige andere hinter den gesetzlichen Anforderungen zurück. Besondere Anstrengungen sind in Ressorts geboten, die einen ohnehin niedrigen Frauenanteil in Gremien aufweisen und deren Werte im Berichtszeitraum dazu rückläufig waren oder stagnieren. Der vorliegende Bericht zeigt, dass sich positive Entwicklungen nicht ungesteuert von selbst und auch nicht kontinuierlich fortsetzen.

Zukünftig sollten die Ressorts die Gremienbesetzungen in ihrem Geschäftsbereich zentral erfassen, um Transparenz und die Voraussetzungen langfristiger Planung zu erfüllen, und/oder die Unterstützung der Gleichstellungsbeauftragten gezielter in Anspruch nehmen. Nur so kann die Zielerreichung des BGremBG regelmäßig überprüft und in den Ressorts bewusst gesteuert werden. Zu diesem Zweck könnte der Frauenanteil an Gremienbesetzungen im Einflussbereich des Bundes als ein Kernindikator in die jährlichen Meldungen der Ressorts im Zuge der Gleichstellungstatistikverordnung an das Statistische Bundesamt aufgenommen und von den Ressorts veröffentlicht werden.

Weiterhin erscheinen auf Grundlage der geführten Interviews das Gesetz und seine Inhalte den Akteurinnen und Akteuren nur unzureichend bekannt und die Umsetzung dementsprechend mangelhaft. Die inhaltlichen Schwächen des Gesetzes werden hierdurch noch verstärkt. Für einen intensiveren Einsatz der verantwortlichen Personen in den Ressorts zur Erhöhung des Frauenanteils in Gremien ist die Stärkung der Verbindlichkeit des BGremBG notwendig. Zielführend wäre hierbei eine Abkehr von der Verfahrenssteuerung über die Doppelbenennungen, die bisher in der Praxis unbefriedigend umgesetzt wird. Sinnvoller wäre eine Orientierung hin zu einer stärkeren Zielsteuerung mit Anreiz-, Kontroll- und Sanktionssystemen.

Ein Vergleich der unterschiedlichen Berichtsperioden der Vorgängerberichte bis heute zeigt, dass die Einführung des BGremBG 1994 offenbar zumindest durch seine unmittelbare Signalwirkung eine deutliche Steigerung des Frauenanteils mit sich brachte. Seit 2001 nahm diese Dynamik ab. Um die Ziele des Gesetzes auf absehbare Zeit zu erreichen, sind stärkere Anstrengungen auch im Sinne von nachhaltigem Gesetzescontrolling erforderlich. Die derzeitige, ressourcenintensive und wenig effektive Kontrolle des Doppelbenennungsverfahrens sollte in dieser Form nicht aufrechterhalten werden. Stattdessen sollten frei werdende Ressourcen in ein zentrales, proaktives Wissensmanagement fließen. Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend sollte zukünftig noch stärker bestehenden Wissensdefiziten und Unklarheiten in der Anwendung des BGremBG begegnen und den Akteurinnen und Akteuren in den Ressorts unbürokratisch vorhandene Erkenntnisse zur Verfügung stellen. Die Sonderauswertung des Beteiligungsberichtes des Bundes von 2008 hinsichtlich der Teilhabe von Frauen in Überwachungsorganen weist eine Unterrepräsentanz von Frauen aus. Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Aussagekraft des Beteiligungsberichts im Hinblick auf das BGremBG begrenzt ist, da es sich bei den Überwachungsorganen häufig um Wahlgorgane handelt, die nicht oder nur teilweise in den Anwendungsbereich des BGremBG fallen. Internationale Diskussionen um das Thema „Frauen in Aufsichtsräten“ sollten sich auch bei Unternehmen mit Bundesbeteiligung niederschlagen. Durch den Public Corporate Governance Kodex wird mehr Transparenz und Verbindlichkeit in diesem Bereich eingefordert.

Die Ausführungen des fünften Gremienberichtes können keine vollumfängliche Aussage darüber treffen, worin die Ursachen der noch zu geringen Teilhabe von Frauen an Gremien bestehen. Die dargestellten Erklärungsansätze und Mechanismen sind den genannten Expertinnen- und Experteninterviews sowie dem aktuellen Stand der Forschung entnommen. Dennoch wurden aus der Evaluation deutliche Schwächen des Gesetzes, vor allem hinsichtlich der gesetzlichen Verfahrensregelung zur Zielerreichung – dem Doppelbenennungsverfahren –, sichtbar.

3.2 Schlussfolgerungen

Die Datenauswertung im Rahmen der Evaluation zum fünften Gremienbericht der Hertie School of Governance zeigt durchaus positive Entwicklungen seit dem Inkrafttreten des BGremBG auf. So ist von 1997 auf 2009 ein prozentualer Zuwachs von fast 100 Prozent beim durchschnittlichen Frauenanteil an Gremienmitgliedern im Einflussbereich des Bundes zu verzeichnen. In der Hälfte der Ressorts hat sich in diesem Zeitraum dieser Frauenanteil verdoppelt und in einem Viertel der Ressorts sogar verdreifacht. Allerdings ist auch mit einem durchschnittlichen Frauenanteil von 24,5 Prozent in 2009 eine gleichberechtigte Teilhabe von Frauen in Gremien noch nicht gegeben. Auch sind in 2009 lediglich rund 14 Prozent der Gremien, die in Gänze im Einflussbereich des Bundes liegen, paritätisch besetzt und noch rund zehn Prozent der Gremien haben ausschließlich männliche Mitglieder. Bezüglich der im Berichtszeitraum neu gegründeten Gremien ist zudem ein leichter Rückgang in der Entwicklung zu verzeichnen: Der Anteil der paritätisch besetzten Gremien ist bei diesen neuen Gremien im Vergleich zu den vor 1997 gegründeten Gremien etwas niedriger und der Anteil der Gremien ohne Frauen etwas höher. Aus diesem Datenbefund ergeben sich für die Bundesregierung die nachfolgenden Schlussfolgerungen und empfohlenen Maßnahmen.

3.2.1 Notwendigkeit einer gesetzlichen Novellierung

Die Daten belegen, dass die Bundesregierung im Berichtszeitraum ein gutes Stück vorangekommen ist, andererseits aber auch für die nächste Zeit noch viel zu tun bleibt. Die Bewertung der Hertie School of Governance, dass sich das Ziel der gleichberechtigten Teilhabe von Frauen in Gremien in absehbarer Zukunft nicht von allein einstellen wird und eine Abkehr vom bisherigen Gesetzesansatz im Sinne einer Verfahrenssteuerung über Doppelbenennungen hin zu einer stärkeren Zielsteuerung zielführend wäre, nimmt die Bundesregierung sehr ernst. So hat die Evaluation zum fünften Gremienbericht der Hertie School of Governance (vgl. insbesondere Kapitel 3.1.9) deutlich gemacht, dass der insgesamt noch nicht zufriedenstellende Umsetzungsstand neben bestehenden Mängeln in der Gesetzesumsetzung – geprägt insbesondere durch intransparente Verfahren, fehlende vorausschauende Planung bei Gremienbesetzungen, zum Teil nicht den Vorschriften entsprechender Beteiligung der Gleichstellungsbeauftragten – vor allem auch auf unzureichende Regelungen im BGremBG selbst zurückzuführen ist. Es ist ein zentrales Ergebnis der Evaluation, dass das gesetzlich geregelte Doppelbenennungsverfahren seine gewünschte Wirkung bislang nicht erzielen konnte. Auch die Zielbestimmung in § 1 BGremBG ist, so die Evaluation, offensichtlich insgesamt noch zu unklar. Das Ziel der gleichberechtigten Teilhabe von Frauen und Männern wird nicht durch eine messbare Zielvorgabe präzisiert. Es fehle zudem an effektiven Kontrollmechanismen, anhand derer die Erreichung des Ziels der gleichberechtigten Teilhabe von Frauen und Männern in Gremien überprüft werden kann. Die Erfahrungen des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend mit Kabinettsvorlagen für Gremiensachen bestätigen, dass sich das aufwändige und bürokratische Doppelbenennungsverfahren in der Praxis nicht bewährt hat und eine andere Herangehensweise zur Zielerreichung angezeigt ist. Aus diesen Gründen sieht die Bundesregierung eine gesetzliche Novellierung des BGremBG für erforderlich an, die vor allem eine Verschlankung von Verfahrensvorschriften und Effektivierung der Regelungen zur Zielerreichung zum Gegenstand hat.

3.2.2 Eckpunkte für eine Gesetzesnovellierung

Bei der Novellierung des Gesetzes ist von folgenden Eckpunkten auszugehen:

Wesentliche Gremien

Bislang unterliegen grundsätzlich alle Gremien im Einflussbereich des Bundes dem BGremBG. Ausgenommen sind lediglich die Gerichtsbarkeit, die Deutsche Bundesbank, die Ernennung der Mitglieder der Bundesregierung und die Begründung von Mitgliedschaften, die auf einem durch Rechtsnorm oder Vereinsatzung vorgeschriebenen Wahlverfahren beruhen (vgl. § 2 Absatz 2 BGremBG). An diesem weiten Geltungsbereich soll weiterhin festgehalten werden. Es ist im Interesse der Bundesregierung, eine möglichst flächendeckende Umsetzung der gleichberechtigten Teilhabe von Frauen und Männern im Einflussbereich des Bundes zu forcieren.

Um die Zielerreichung des Gesetzes jedoch genau überprüfen zu können, bedarf es der klaren Identifizierbarkeit der Gremien, auf die die Verfahrens- und Berichtsvorschriften des Gesetzes Anwendung finden. Die Erfahrungen aus 15 Jahren BGremBG zeigen, dass es an einer solchen Identifizierbarkeit bislang mangelt. Es gibt keinen Überblick über alle derzeit bestehenden, im Geltungsbereich des Gesetzes liegenden Gremien. Nur in wenigen Ressorts werden vollständige Gremienlisten geführt. Um künftig besser überprüfen zu können, welchen Stand die Zielerreichung des BGremBG erreicht hat, sieht es die Bundesregierung als zielführend an, im Rahmen einer Ressortarbeitsgruppe unter Federführung des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend einen Kriterienkatalog für die Gremien zu entwickeln, die als wesentliche Gremien im Sinne von § 9 BGremBG einzustufen sind und anhand dessen unter Berücksichtigung der ressortspezifischen Besonderheiten die wesentlichen Gremien zu bestimmen. Eine solche Ressortarbeitsgruppe könnte darüber hinaus auch Raum für einen weiteren Erfahrungsaustausch zu Gremienbesetzungen des Bundes bieten. Außerdem sollten in allen Ressorts an zentraler Stelle Listen aller Gremien geführt werden, die unter den Anwendungsbereich des BGremBG fallen.

Für alle Gremien im Einflussbereich des Bundes sollte weiterhin das Gesetzesziel einer gleichberechtigten Teilhabe von Frauen und Männern Geltung haben. Für die von der Ressortarbeitsgruppe als wesentlich eingestuftes Gremien, bei denen der Bund auf die Besetzung von Mitgliedern Einfluss hat, sollten darüber hinaus spezifische Regelungen gelten, die das Gesetzesziel in Form von realistischen Zielvorgaben konkretisieren und messbar machen sowie konkrete Kontrollmechanismen zur Überprüfung der Zielerreichung beinhalten. Auch die Berichtspflicht sollte sich – wie bislang auch – lediglich auf die wesentlichen Gremien konzentrieren. Eine Fokussierung der weitergehenden Verfahrens- und Berichtsvorschriften auf diese klar abgegrenzte und somit überprüfbare Gruppe von Gremien wird für sinnvoll erachtet, da nur hinsichtlich der wesentlichen Gremien Bedarf an einer genauen Überprüfung der Zielerreichung besteht.

Die in der Ressortarbeitsgruppe ermittelten wesentlichen Gremien, bei denen der Bund auf die Besetzung von Mitgliedern Einfluss hat, würden in einer Liste abschließend namentlich benannt, die öffentlich zugänglich gemacht wird. Damit wären die wesentlichen Gremien klar

identifiziert und die Frage der für sie geltenden Vorschriften leichter zu beantworten. Die Liste würde jährlich durch die Ressortarbeitsgruppe unter Federführung des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend überprüft und aktualisiert werden, um beispielsweise auf Neugründungen und Auflösung von Gremien angemessen reagieren zu können.

Doppelbenennungsverfahren

Das im BGremBG vorgeschriebene Doppelbenennungsverfahren für alle Gremienbesetzungen hat nicht die Erwartungen erfüllen können, eine gleichberechtigte Berücksichtigung von Frauen in Gremien im Einflussbereich des Bundes wesentlich zu forcieren. Auch andere Verfahrensarten, wie etwa das sogenannte „Reißverschlussverfahren“, scheinen insgesamt nicht praxisgerecht, um das Ziel einer gleichberechtigten Teilhabe von Frauen bei Gremienbesetzungen zu erreichen.¹⁹² Die Bundesregierung hält es daher für angezeigt, in Zukunft auf komplizierte Verfahrensregelungen für alle Gremienbesetzungen zu verzichten und sie durch nachvollziehbare, realistische Zielvorgaben für die wesentlichen Gremien, bei denen der Bund auf die Besetzung von Mitgliedern Einfluss hat, zu ersetzen. Solche Zielvorgaben, die sich an der Entwicklung von Frauen in Führungspositionen beim Bund orientieren, würden den Ressorts Gestaltungsspielraum im Zielerreichungsprozess lassen und die Entwicklung geeigneter unterstützender Maßnahmen befördern. Die Maßnahmen können dabei je nach Ressort und Fachgebiet variieren. Gremienbesetzungen, die auf einem Wahlverfahren entsprechend § 2 Absatz 2 Satz 2 BGremBG beruhen, sind von diesen Zielvorgaben nicht erfasst, da bei diesen die Einflussmöglichkeiten des Bundes auf die Besetzung begrenzt sind.

Die Bundesregierung verspricht sich von diesem Instrument einen Anstieg des Frauenanteils in den Gremien der Liste in den nächsten fünf bis zehn Jahren auf 25 bis 30 Prozent, bezogen auf die Gremienmitglieder, auf deren Besetzung der Bund Einfluss hat. Im gleichen Zeitraum sollte der Anteil der paritätisch besetzten Gremien auf etwa 20 Prozent gestiegen sein.

Kontrollmechanismen

Eine Neuregelung müsste flankiert werden von noch näher zu bestimmenden Kontrollmechanismen, mit denen die Zielerreichung überprüft werden kann. Nur so kann die Umsetzung gesteuert und letztlich durchgesetzt werden. Regelungen zu solchen Verfahren würden ausschließlich die namentlich benannten, wesentlichen Gremien im Anhang des Gesetzes betreffen. Die Bundesregierung wird im Rahmen der Novellierung prüfen, welche Verfahren am besten geeignet erscheinen und letztlich in das Gesetz aufgenommen werden sollen.

Zusammenführung des reformierten Gesetzes mit dem BGleiG

Es wird geprüft, ob die Novellierung des BGremBG in Form einer Zusammenlegung dieses Gesetzes mit dem BGleiG mit Blick auf deren ähnliche Zielrichtungen erfolgen soll.

¹⁹² Dieses Verfahren sieht vor, bei einer Gremienbesetzung den Vertreter des Geschlechts auszuwählen, das bei der letzten Besetzung nicht berücksichtigt wurde. Das Verfahren ist allerdings nur bei einzelnen Nachbesetzungen, nicht bei kompletten Nachbesetzungen von Gremien, sinnvoll anzuwenden.

Im Zuge einer Überführung der Regelungen in das BGleiG müsste auch die Gleichstellungsstatistikverordnung entsprechend ergänzt werden, damit die Angaben zu den Gremien vom Statistischen Bundesamt mit erhoben werden können.

3.2.3 Zusammenführung des Gremien- und Erfahrungsberichts

Unabhängig von einer Zusammenlegung des reformierten BGremBG mit dem BGleiG sollen der Bericht zum BGremBG und der Erfahrungsbericht zum BGleiG künftig zu einem Bericht zusammengeführt werden, da die Berichte sachlich sehr eng miteinander verwandt sind und die Berichtszeiträume wesentlich übereinstimmen.¹⁹³

3.2.4 Weiterentwicklung des Public Corporate Governance Kodex

Die Verabschiedung des Public Corporate Governance Kodex in der 16. Legislaturperiode war ein wichtiger Schritt zur Erhöhung der Transparenz sowie des Verantwortungsbewusstseins von Unternehmensführung und Überwachungsorganen und stärkt das Vertrauen der Öffentlichkeit in (nicht börsennotierte) Unternehmen mit Bundesbeteiligung. Durch die Regelung zur gleichberechtigten Teilhabe von Frauen in Überwachungsgremien ist er auch von großer gleichstellungspolitischer Bedeutung. Der Public Corporate Governance Kodex des Bundes wird derzeit – entsprechend seiner Präambel – auf eine Aktualisierung überprüft. Ziel sollte es sein, dass der Public Corporate Governance Kodex einen vergleichbaren Standard hinsichtlich der Gleichstellung von Frauen und Männern erreicht wie der Deutsche Corporate Governance Kodex. Letzterer ist mit seinen Empfehlungen hinsichtlich der Zusammensetzung des Vorstandes und der Besetzung von Führungspositionen derzeit progressiver. Der Public Corporate Governance Kodex wie auch das BGremBG leisten einen wichtigen Beitrag zur Umsetzung des im Koalitionsvertrag vereinbarten Stufenplans der Bundesregierung zur maßgeblichen Erhöhung des Anteils von Frauen insbesondere in Führungspositionen in Unternehmen, zu dessen erster Stufe Berichte und transparente Selbstverpflichtungen gehören.

¹⁹³ Der damalige Bundesminister für besondere Angelegenheiten und Chef des Bundeskanzleramts, Dr. Thomas de Maizière, und der damalige Staatssekretär im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Gerd Hoofe, hatten sich bereits 2007 darauf verständigt, den zweiten Erfahrungsbericht zum BGleiG und den fünften Bericht zum BGremBG gemeinsam vorzulegen. Für eine echte Zusammenführung der Berichte müssten allerdings die gesetzlichen Grundlagen angepasst werden.

IV.

Anhang

Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
AktG	Aktiengesetz
AV-Glei	Ausführungsvereinbarung Gleichstellung (Ausführungsvereinbarung zum GWK-Abkommen über die Gleichstellung von Frauen und Männern bei der gemeinsamen Forschungsförderung)
BGBI	Bundesgesetzblatt
BGleiG	Bundesgleichstellungsgesetz (Gesetz zur Gleichstellung von Frauen und Männern in der Bundesverwaltung und in den Gerichten des Bundes)
BGremBG	Bundesgremienbesetzungsgesetz (Gesetz über die Berufung und Entsendung von Frauen und Männern in Gremien im Einflussbereich des Bundes)
BHO	Bundshaushaltsordnung
BK	Bundeskanzleramt
BKM	Der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien
BLV	Bundeslaufbahnverordnung (Verordnung über die Laufbahnen der Bundesbeamtinnen und Bundesbeamten)
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMELV	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
BMI	Bundesministerium des Innern
BMJ	Bundesministerium der Justiz
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Stadtentwicklung
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BPA	Bundespresse- und Informationsamt
BprA	Bundespräsidialamt
BR	Bundesrat
BRH	Bundesrechnungshof
BT	Deutscher Bundestag
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
bzw.	beziehungsweise

CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CSU	Christlich Soziale Union
DCGK	Deutscher Corporate Governance Kodex
DFG	Deutsche Forschungsgemeinschaft
DGleiG	Gleichstellungsdurchsetzungsgesetz (Gesetz zur Durchsetzung der Gleichstellung von Frauen und Männern)
DIW Berlin	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung Berlin
DNeuG	Dienstrechtsneuordnungsgesetz (Gesetz zur Neuordnung und Modernisierung des Bundesdienstrechts)
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
FDP	Freie Demokratische Partei
FFG	Frauenfördergesetz (Gesetz zur Förderung von Frauen und der Vereinbarkeit von Familie und Beruf in der Bundesverwaltung und den Gerichten des Bundes)
FH Bund	Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien
GleiStatV	Gleichstellungsstatistikverordnung (Verordnung über statistische Erhebungen zur Gleichstellung von Frauen und Männern in Dienststellen des Bundes)
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GmbHG	Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung
GWK	Gemeinsame Wissenschaftskonferenz
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
IAQ	Institut Arbeit und Qualifikation
MitbestG	Mitbestimmungsgesetz (Gesetz über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer)
PCGK	Public Corporate Governance Kodex
PEI	Paul-Ehrlich-Institut
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
TVöD	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst
vgl.	vergleiche

Abbildungsverzeichnis

Zweiter Erfahrungsbericht:

Abbildung 1	Interesse der Bevölkerung am Thema Gleichstellung	Seite 14
Abbildung 2	Umsetzung von Gleichstellung im Beruf, in der Politik und in der Familie	Seite 15
Abbildung 3	Verteilung der teilnehmenden Gleichstellungsbeauftragten auf Verwaltungsbereiche und Organisationen	Seite 20
Abbildung 4	Anteile der Verwaltungsbereiche am Personal der Bundesverwaltung mit Zahl der Beschäftigten 2009 (gerundet)	Seite 22
Abbildung 5	Frauen- und Männeranteile an den Beschäftigten in den Verwaltungsbereichen 2009	Seite 23
Abbildung 6	Entwicklung des Frauenanteils an der Gesamtbeschäftigung in den obersten Bundesbehörden im Zeitverlauf	Seite 24
Abbildung 7	Anteile der Laufbahngruppen an der Gesamtbeschäftigung der Verwaltungsbereiche 2009	Seite 25
Abbildung 8	Frauen- und Männeranteile an den Laufbahngruppen im Bundesdienst im Berichtszeitraum	Seite 26
Abbildung 9	Anteile der Beschäftigungsverhältnisse in den Verwaltungsbereichen 2009	Seite 27
Abbildung 10	Frauenanteile an allen Leitungsfunktionen im Bundesdienst im Zeitverlauf	Seite 28

Abbildung 11	Frauenanteile an den zweithöchsten Verwaltungspositionen im Vergleich der EU-15-Staaten 2008	Seite 29
Abbildung 12	Frauen- und Männeranteile an der Gesamtbeschäftigung und an allen Leitungsfunktionen in den Verwaltungsbereichen 2009	Seite 30
Abbildung 13	Frauen- und Männeranteile an Leitungsfunktionen der obersten Bundesbehörden 2009	Seite 32
Abbildung 14	Frauen- und Männeranteile an Leitungsfunktionen in nachgeordneten Bundesbehörden 2009	Seite 32
Abbildung 15	Frauen- und Männeranteile an Leitungsfunktionen im mittelbaren Bundesdienst 2009	Seite 33
Abbildung 16	Frauenanteile an der Gesamtbeschäftigung und allen Leitungsfunktionen in den obersten Bundesbehörden im Zeitverlauf	Seite 33
Abbildung 17	Frauenanteile am höheren Dienst und an Leitungsfunktionen in den obersten Bundesbehörden im Zeitverlauf	Seite 34
Abbildung 18	Frauenanteile am höheren und gehobenen Dienst und an Leitungsfunktionen in den nachgeordneten Bundesbehörden	Seite 37
Abbildung 19	Frauenanteile am höheren und gehobenen Dienst und an Leitungsfunktionen im mittelbaren Bundesdienst im Zeitverlauf	Seite 38
Abbildung 20	Frauenanteil an allen Leitungsfunktionen in den obersten Bundesbehörden 2009	Seite 39
Abbildung 21	Veränderung des Frauenanteils an Leitungsfunktionen in den obersten Bundesbehörden im Berichtszeitraum	Seite 39
Abbildung 22	Frauenanteil an Übertragungen von Leitungsfunktionen im Bundesdienst im Vergleich mit anderen Frauenanteilen im Zeitverlauf	Seite 40
Abbildung 23	Entgelt Differenz zulasten von Frauen in den EU-27-Staaten in Prozentpunkten 2008	Seite 43
Abbildung 24	Varianten der Entgeltungleichheit zulasten von Frauen	Seite 44
Abbildung 25	Frauen- und Männeranteile an den Beschäftigungsverhältnissen im Bundesdienst 2009	Seite 45
Abbildung 26	Frauen- und Männeranteile in Besoldungs-/Entgeltgruppen im Bundesdienst 2009	Seite 46
Abbildung 27	Einstufungsdifferenzen von Referatsleiterinnen in den obersten Bundesbehörden im Zeitverlauf	Seite 47
Abbildung 28	Frauenanteile an Bewerbungen und an Einstellungen im höheren Dienst im Zeitverlauf	Seite 50
Abbildung 29	Frauenanteile an Bewerbungen und an Einstellungen im gehobenen Dienst im Zeitverlauf	Seite 51
Abbildung 30	Frauenanteile an allen Beschäftigten bei Beurteilungen und Vergabe von Spitzennoten im Bundesdienst 2009	Seite 52
Abbildung 31	Durchschnittliche Frauenanteile an Beförderung und Höhergruppierung im Vergleich zu Frauenanteilen an den Laufbahngruppen im Bundesdienst im Berichtszeitraum	Seite 53
Abbildung 32	Frauenanteile an Leitungsfunktionen in den vier außerhochschulischen Forschungseinrichtungen im Zeitverlauf	Seite 58
Abbildung 33	Auswirkungen von Teilzeitbeschäftigung oder familienbedingter Beurlaubung auf die berufliche Entwicklung aus Sicht der Gleichstellungsbeauftragten	Seite 60
Abbildung 34	Wichtigste Maßnahmen für eine Verbesserung von Familie und Erwerbstätigkeit 2008 und 2009	Seite 65
Abbildung 35	Anteil der Teilzeitbeschäftigung an der Gesamtbeschäftigung und Frauen- und Männeranteile an den Teilzeitbeschäftigten im Bundesdienst 2009	Seite 66
Abbildung 36	Entwicklung der Teilzeitbeschäftigung unter Frauen und Männern im Bundesdienst im Zeitverlauf	Seite 68
Abbildung 37	Anteil der Frauen und Männer in Teilzeitbeschäftigung in den Verwaltungsbereichen 2009	Seite 69
Abbildung 38	Anteil der Frauen und Männer in Teilzeitbeschäftigung in den Laufbahngruppen im Bundesdienst im Berichtszeitraum	Seite 70
Abbildung 39	Verbreitung von Angeboten zur Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit im Bundesdienst aus Sicht der Gleichstellungsbeauftragten	Seite 71
Abbildung 40	Anteil der in Teilzeit ausgeübten Leitungsfunktionen an allen Leitungsfunktionen im Bundesdienst im Zeitverlauf	Seite 73
Abbildung 41	Anteile der familienbedingt beurlaubten Frauen und Männer an allen weiblichen und männlichen Beschäftigten im Bundesdienst im Berichtszeitraum	Seite 75

Abbildung 42	Verteilung der familienbedingt Beurlaubten im Bundesdienst 2009	Seite 76
Abbildung 43	Anteile der familienbedingt beurlaubten Frauen und Männer an den weiblichen und männlichen Beschäftigten in den Laufbahngruppen des Bundesdienstes im Berichtszeitraum	Seite 78
Abbildung 44	Einsatz von Behördenleitung und Beschäftigten mit Leitungsfunktionen für das Thema Gleichstellung aus Sicht der Gleichstellungsbeauftragten	Seite 87
Abbildung 45	Zufriedenheit der Gleichstellungsbeauftragten mit der Beteiligung an personellen und sozialen Angelegenheiten	Seite 91
Abbildung 46	Anteil der Gleichstellungsbeauftragten, die an personellen und sozialen Maßnahmen „überhaupt nicht“ beteiligt werden	Seite 92
Abbildung 47	Umsetzung der Ziele des BGleIG aus Sicht der Gleichstellungsbeauftragten	Seite 95
Abbildung 48	Erstellung der Gleichstellungspläne aus Sicht der Gleichstellungsbeauftragten	Seite 100
Abbildung 49	Aktualisierung der Gleichstellungspläne aus Sicht der Gleichstellungsbeauftragten	Seite 100
Abbildung 50	Einflüsse auf die Beurteilung der Eignung von Gleichstellungsplänen durch die Gleichstellungsbeauftragten	Seite 103
Abbildung 51	Indikatoren in den obersten Bundesbehörden im Berichtszeitraum	Seite 108
Abbildung 52	Indikatoren in den nachgeordneten Bundesbehörden im Berichtszeitraum	Seite 108
Abbildung 53	Indikatoren im mittelbaren Bundesdienst im Berichtszeitraum	Seite 109

Fünfter Gremienbericht:

Abbildung 1	Anteile der Gremien nach Ressorts 2009	Seite 127
Abbildung 2	Anteile der Gremienmitglieder nach Ressorts 2009	Seite 127
Abbildung 3	Zeitliche Entwicklung des Frauenanteils an den Gremienmitgliedern im Einflussbereich des Bundes	Seite 135
Abbildung 4	Zeitliche Entwicklung der Gremien ohne Frauen	Seite 136
Abbildung 5	Zeitliche Entwicklung der Gremien mit einem Frauenanteil von 40–60 Prozent	Seite 137
Abbildung 6	Verteilung aller Gremien nach Gremienarten 2009	Seite 138
Abbildung 7	Verteilung aller Gremienmitglieder nach Gremienarten 2009	Seite 138
Abbildung 8	Gremienmitglieder im Einflussbereich des Bundes nach Gremienart 2009	Seite 139
Abbildung 9	Frauen in neu gegründeten Gremien (2005–2009)	Seite 140
Abbildung 10	Frauenanteile an Aufsichtsorganen im Vergleich	Seite 146
Abbildung 11	Beteiligung der Gleichstellungsbeauftragten der obersten Bundesbehörden an Gremienbesetzungen	Seite 149
Abbildung 12	Zufriedenheit der Gleichstellungsbeauftragten der obersten Bundesbehörden mit der Beteiligung an Gremienbesetzungen	Seite 149

Tabellenverzeichnis

Zweiter Erfahrungsbericht:

Tabelle 1	Veränderung des Frauenanteils an den Beschäftigten im Bundesdienst im Berichtszeitraum	Seite 24
Tabelle 2	Anteil der weiblichen und männlichen Beschäftigten in Leitungsfunktionen an den weiblichen und männlichen Gesamtbeschäftigten im Bundesdienst 2009	Seite 31
Tabelle 3	Durchschnittlicher Männeranteil an der Übertragung von Leitungsfunktionen in den Verwaltungsbereichen im Berichtszeitraum	Seite 41
Tabelle 4	Durchschnittlicher Anteil der jährlichen Bewerberinnen und Bewerber für eine Leitungsfunktion an den weiblichen und männlichen Beschäftigten des höheren Dienstes im Bundesdienst im Berichtszeitraum	Seite 41
Tabelle 5	Vergleich der „durchschnittlichen“ Frau und des „durchschnittlichen“ Mannes in den obersten Bundesbehörden 2009	Seite 48

Tabelle 6	Durchschnittliche Anteile von weiblichen und männlichen Laufbahnaufstiegen an weiblichen und männlichen Beschäftigten in den obersten und nachgeordneten Bundesbehörden im Berichtszeitraum	Seite 54
Tabelle 7	Anteil der Frauen in Teilzeitbeschäftigung an den weiblichen Beschäftigten nach Verwaltungsbereichen und Laufbahngruppen 2009	Seite 69
Tabelle 8	Anteile der Beförderungen und Höhergruppierungen an den Voll- und Teilzeitbeschäftigten im Bundesdienst im Berichtszeitraum	Seite 72
Tabelle 9	Anteil der durchschnittlichen Übertragung von Leitungsfunktionen in Teilzeit im Bundesdienst im Berichtszeitraum	Seite 74
Tabelle 10	Durchschnittlicher Anteil der familienbedingt beurlaubten Männer und Frauen im Bundesdienst nach Beschäftigungsverhältnis 2009	Seite 77
Tabelle 11	Unterstützung durch die Behörden in der Kinderbetreuung aus Sicht der Gleichstellungsbeauftragten	Seite 79
Tabelle 12	Inhaltliche Gestaltung der Gleichstellungspläne aus Sicht der Gleichstellungsbeauftragten	Seite 101
Tabelle 13	Konsequenzen bei Nichtumsetzung des Gleichstellungsplans durch verantwortliche Akteure aus Sicht der Gleichstellungsbeauftragten	Seite 102
Tabelle 14	Kernindikatoren für die obersten Bundesbehörden 2009	Seite 113

Fünfter Gremienbericht:

Tabelle 1	Zahl der erfassten Gremien und deren Mitglieder 2009	Seite 125
Tabelle 2	Frauen in Gremien im Einflussbereich des Bundes 2009 nach Ressorts	Seite 129
Tabelle 3	Gremien im Einflussbereich des Bundes 2009 mit einer geschlechterparitätischen Besetzung (Frauenanteil zwischen 40 und 60 Prozent)	Seite 131
Tabelle 4	Gremien im Einflussbereich des Bundes 2009 ohne Frauen	Seite 132
Tabelle 5	Durchschnittliche jährliche Veränderung des Frauenanteils in Gremien in unterschiedlicher Perioden	Seite 136
Tabelle 6	Neu gegründete Gremien (2005–2009) ohne Frauen	Seite 140
Tabelle 7	Frauen in Aufsichtsräten unmittelbarer und bedeutender mittelbarer Beteiligungen des Bundes 2008	Seite 146

Verzeichnis der Beispiele

Beispiel 1	Maßnahmen der Führungskräfteentwicklung im Bundesamt für Strahlenschutz	Seite 35
Beispiel 2	Logib-D als Instrument zur Analyse von Entgeltstrukturen	Seite 49
Beispiel 3	Gleichstellungsorientierte Integrationsarbeit im Paul-Ehrlich-Institut	Seite 56
Beispiel 4	Maßnahmen der vier außerhochschulischen Forschungsorganisationen	Seite 61
Beispiel 5	Maßnahmen der Arbeitszeitflexibilisierung im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend	Seite 66
Beispiel 6	Teilzeit in Leitungsfunktionen im Bundesministerium der Justiz	Seite 74
Beispiel 7	Rückkehrmanagement im Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie	Seite 77
Beispiel 8	Kinderbetreuung und Familienservicedienstleistung im Bundesministerium für Arbeit und Soziales	Seite 79
Beispiel 9	Genderkompetenz als Beurteilungskriterium im Bundesministerium der Verteidigung	Seite 89
Beispiel 10	Erstellung der Gleichstellungspläne im Auswärtigen Amt	Seite 104

Diese Broschüre ist Teil der Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung;
sie wird kostenlos abgegeben und ist nicht zum Verkauf bestimmt.

Herausgeber:

Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend
11018 Berlin
www.bmfsfj.de



Bezugsstelle:

Publikationsversand der Bundesregierung
Postfach 48 10 09
18132 Rostock
Tel.: 0180 5 778090*
Fax: 0180 5 778094*
Gebärdentelefon: gebaerdentelefon@sip.bundesregierung.de
E-Mail: publikationen@bundesregierung.de
www.bmfsfj.de

Für weitere Fragen nutzen Sie unser
Servicetelefon: 0180 1 907050**
Fax: 030 18555-4400
Montag–Donnerstag 9–18 Uhr
E-Mail: info@bmfsfj-service.bund.de

Einheitliche Behördennummer: 115***
Zugang zum 115-Gebärdentelefon: 115@gebaerdentelefon.d115.de

Artikelnummer: 4BR69

Stand: Dezember 2011, 2. Auflage

Gestaltung: www.avitamin.de

Druck: Silber Druck oHG, Niestetal

* Jeder Anruf kostet 14 Cent/Min. aus dem deutschen Festnetz,
max. 42 Cent/Min. aus den Mobilfunknetzen.

** 3,9 Cent/Min. aus dem deutschen Festnetz, max. 42 Cent/Min. aus den Mobilfunknetzen

*** Für allgemeine Fragen an alle Ämter und Behörden steht Ihnen auch die einheitliche
Behördenrufnummer 115 von Montag bis Freitag zwischen 8.00 und 18.00 Uhr zur Verfügung.
Diese erreichen Sie zurzeit in ausgesuchten Modellregionen wie Berlin, Hamburg, Hessen,
Nordrhein-Westfalen u. a.. Weitere Informationen dazu finden Sie unter www.d115.de;
7 Cent/Min. aus dem deutschen Festnetz, max. 42 Cent/Min. aus den Mobilfunknetzen.