

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung zum
Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung der Bundesstiftung Gleichstellung
der Fraktionen der CDU/CSU und SPD im Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und
Jugend des Deutschen Bundestages
am 12. April 2021, 16 Uhr per Videokonferenz

Prof. Dr. Silke Bothfeld, Hochschule Bremen – Internationaler Studiengang Politikmanagement

Meine Einschätzung des vorgelegten Gesetzentwurfes basiert auf einer politikwissenschaftlichen, konkret, der steuerungstheoretischen Perspektive. Im Fokus steht dabei die Frage nach der Zielerreichung, gemessen am deklarierten Ziel, die Gleichstellung von Frauen und Männern in Wirtschaft, Politik, Gesellschaft in Deutschland zu verbessern.

(1) Grundsätzliche Einschätzung

Grundsätzlich ist die Einrichtung einer zentralen Stelle mit der Aufgabe, Gleichstellungswissen zu bündeln, zu beraten und die Vernetzung gleichstellungspolitischer Akteur*innen zu fördern, zu begrüßen. Ziel ist es, laut Gesetzentwurf, die Nutzung von Wissen und den Transfer von wissenschaftlichen Erkenntnissen für die Gleichstellungspolitik zu verbessern. Die Bündelung und politiknahe Bereitstellung von Gleichstellungswissen füllt eine wichtige Lücke im ‚Policy-Regime‘ der Bundesgleichstellungspolitik und verbessert die Voraussetzungen für evidenzbasierte Gleichstellungspolitik. Auch das Vorhaben, die Vernetzung gleichstellungspolitischer zivilgesellschaftlicher Akteure zu fördern, ist im Sinne der Stärkung einer pluralen Akteurslandschaft absolut zu begrüßen. Weil Prozesse der Problemdefinition, der Politikformulierung oder des Agenda-Settings im vorparlamentarischen Bereich vonstattengehen, ist eine gute Vernetzung der gesellschaftlichen Akteure außerordentlich hilfreich. Der Gesetzentwurf entspricht damit den langjährigen Expert*innenempfehlungen, die auch von den Berichtskommissionen der Gleichstellungsberichte der Bundesregierung wiederholt formuliert wurden.

(2) Ziele der Stiftung im Bereich der Forschung

Unklar ist jedoch, wie die Aufgabe ‚Forschungslücken zu identifizieren‘ oder ‚Studien beauftragen‘ zu deuten sind. Es wäre irreführend, wenn durch die Einrichtung der Bundesstiftung der Eindruck entstünde, die heutzutage kaum überschaubare Breite und Tiefe der Gleichstellungsforschung könnte durch die Arbeit der Gleichstellungsstiftung gebündelt oder ersetzt werden. Es wäre kontraproduktiv, wenn somit Forschungsthemen und -ergebnisse, die nicht im Arbeitsprogramm der Stiftung enthalten sind, für den politischen Prozess noch weniger sichtbar würden. Problematisch wäre, wenn sich infolgedessen die Ansicht durchsetzen würde, Interessen und gesellschaftliche Probleme, die nicht auf die Agenda der Stiftung gelangen, seien gesellschaftlich und politisch nicht relevant.

Hingegen, wenn die Zielstellung im Bereich der Forschung so gemeint ist, dass die Aktivitäten im Bereich des Forschungsmanagements der Stiftung die bisherige Ressortforschung ersetzen sollen, sollte dies explizit so benannt und mit Ressourcen hinterlegt werden. So verfügen zwei Bereiche des BMFSFJ – Kinder und Jugend und Alter – über eigene teilweise erheblich größere Einrichtungen. Die Ressortforschung im Bereich der Gleichstellungspolitik erfolgte bislang aus den entsprechenden Unterabteilungen des BMFSFJ, vorwiegend über gezielte Beauftragung und Zuwendungen an meist außeruniversitäre Forschungsinstitute. Der Gesetzentwurf macht nicht deutlich, ob die Bundesstiftung Gleichstellung zukünftig die Ressortforschung für die Abteilung 4 des BMFSFJ– Gleichstellung – übernehmen soll, oder diese ergänzen. Die Formulierung in der Begründung zu §3 Absatz 2, das

Arbeitsprogramm der Stiftung solle auf bestehende Bundesgesetze oder europäische, kommunale, Landes-/Bundesprogramme Bezug nehmen und Doppelstrukturen seien zu vermeiden, legt Ersteres nahe. Wenn die Ressortforschung zukünftig von der Bundesstiftung Gleichstellung übernommen wird, wäre hier auf die entsprechende – zusätzliche - Ausstattung mit Ressourcen zu achten, deren Umfang der Ausgaben für die bisherige Ressortforschung entspricht.

Empfehlungen:

- Es empfiehlt sich eine Konkretisierung des §3 Absatz 1, Nr. 1 - Beauftragung von Studien – im Hinblick auf das Verhältnis der Arbeit der Stiftung zur Ressortforschung des BMFSFJ im Bereich der Abteilung Gleichstellung.
- In jedem Falle sollten die Grenzen der Handlungsmöglichkeiten und –kompetenzen der Stiftung im Bereich der wissenschaftlichen Forschung im Gesetzentwurf klar benannt werden. Die Kooperation mit den zahlreichen Einrichtungen der Geschlechterforschung in Deutschland und Europa könnte als ein weiteres wichtiges Ziel benannt und durch die Entwicklung verschiedener Formate im ersten Arbeitsprogramm untermauert werden.

(3) Fehlende Einbindung in den Politikprozess

Die in §3 genannten Stiftungsziele sind sehr umfassend aber gleichermaßen vage formuliert. Die Aufgaben bestehen in der Information, Beratung, Wissensgenerierung für Akteure aus der Verwaltung, Wirtschaft, Wissenschaft oder Zivilgesellschaft, die gleichstellungspolitische Beratung suchen. Die Existenz der Stiftung allein, die den genannten internationalen Empfehlungen der CEDAW oder der EU entspräche, wird ohne eine systematische Einbindung der Stiftung in den Politikprozess kaum Wirksamkeit entfalten. Positiv an dem Gesetzentwurf ist zu bewerten, dass die Akteure bei Bedarf auf die Unterstützung der Stiftung zurückgreifen und in diesem Falle Informationen und Beratung bekommen. Die Unterstützung bei der geschlechterpolitischen Gesetzesfolgenabschätzung kann eine Hilfe für die Fachreferate der Bundesministerien sein, die nicht über das relevante Geschlechterwissen verfügen. Zudem entfalten Gesetzesvorhaben (Politikinstrumente), wenn ihre Ausgestaltung (Policy-Design) die Erkenntnisse der Geschlechterforschung aus der der Beratung durch die Stiftung berücksichtigt, einen höheren gleichstellungspolitischen Wirkungsgrad und eine größere demokratische Legitimität.

Allerdings kann nachweislich nicht bei allen relevanten ministerialen Akteuren die Bereitschaft zur (freiwilligen) Inanspruchnahme wissenschaftlich fundierter Beratung – also gleichstellungspolitische Lernbereitschaft – vorausgesetzt werden. Daher: Wird die Beratung der Bundesverwaltung nicht systematisch mit der Erarbeitung von Gesetzesvorhaben verknüpft (im Sinne von §2 und §45 der GGO der Bundesregierung), oder aber die Bundesstiftung nach belgischem oder spanischem Vorbild mit einer Monitoring-Funktion für die Regierungspolitik versehen (oder beides),¹ ist keine direkte und schnelle gleichstellungspolitische Wirkung der Arbeit der Stiftung zu erwarten. Die Unterfütterung der Vorgaben der GGO mit der Beratung durch eine Gleichstellungsstiftung wäre hingegen eine konsequente Weiterentwicklung der Bundesgleichstellungspolitik seit dem Jahr 2000.² Die fehlende Einbindung in den politischen Prozess und die Begrenzung der Stiftungsarbeit auf Beratung,

¹ s. Kuhl, Mara (2020) Von Belgien, Schweden und Spanien lernen! Impulse für die institutionelle Verankerung von Gleichstellung durch Gleichstellungsinstitute, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, S. 20, 37.

² s. hierzu sehr erhellend schon damals: Schweikert, Birgit (2002): Alles Gender - oder? Die Implementierung von Gender Mainstreaming auf Bundesebene. In: Silke Bothfeld/ Sigrid Gronbach/ Barbara Riedmüller (Hg.): *Gender Mainstreaming - Ein innovatives Instrument der Gleichstellungspolitik. Zwischenberichte aus der politischen Praxis*. Frankfurt/Main: Campus, S. 83-195.

Information oder die „Begleitung gesellschaftlicher Diskurse“ (§3 Absatz 1, Nr. 2) wird das Potential einer solchen Einrichtung nicht zur Geltung bringen können.

Gleichzeitig muss sichergestellt werden, dass die Befassung mit gleichstellungspolitischen Fragen nicht aus dem politischen Raum auf die Stiftung ‚abgewälzt‘ wird. Debatten und Programme der Geschlechterpolitik berühren letztlich die Verteilung von gesellschaftlicher Macht und müssen im politischen Raum verhandelt werden. Politische Akteure dürfen daher nicht aus der Pflicht entlassen werden, sich mit Gleichstellungsfragen zu befassen und dabei kompetent beraten zu lassen.

Empfehlungen:

- Die Unterstützung der Bundesministerien bei der Gesetzesfolgenabschätzung sollte als ein eigenes Ziel in §3 des Gesetzentwurfs aufgeführt werden. Indikatoren, die zur Bewertung von Gesetzesentwürfen herangezogen werden, sollten in einem breiten Dialog zwischen zivilgesellschaftlichen und wissenschaftlichen Akteuren entwickelt werden.
- Alternativ oder zusätzlich könnte der Stiftung „proaktives Handeln“ bei der Bewertung der Regierungspolitik (z.B. durch die Erstellung eines Gleichstellungsmonitorings) in Verbindung mit Informationsrechten gegenüber den Bundesministerien als Ziel in §3 Absatz 1 aufgegeben werden.
- Eine weitere Option: Die Aufnahme der Gesetzesfolgenabschätzung als Ziel der Stiftung sowie Informations- und Initiativrechte sollten, sofern sich derzeit dafür keine Mehrheiten finden, als Folge der geplanten Evaluierung (s. Begründung A.6) nach zwei Jahren geprüft werden, sofern deutlich wird, dass bei Gesetzesvorhaben der Bundesregierung nicht die Beratung der Stiftung beansprucht wird. Die sogenannte ‚Rute im Fenster‘³, d.h. die ‚Androhung‘ gesetzlicher Regelung bei Nichteinhaltung einer gesetzlich festgelegten Selbstverpflichtung hat sich bereits in anderen gleichstellungspolitischen Handlungsfeldern als effektives Instrument erwiesen.⁴ Als Kriterium der Evaluierung wird die Berücksichtigung der Stellungnahmen der Stiftung im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung vorgeschlagen.
- Grundsätzlich empfiehlt sich – auch im Hinblick auf die spätere Evaluation – die Zielsetzungen konkret und präzise zu formulieren, so dass die Arbeit der Stiftung überprüfbar und anhand fairer Kriterien bewertbar wird.

(4) Unabhängigkeit und Fachlichkeit der Gleichstellungsstiftung

Die Bundesstiftung ist durch die Rechtsform der Stiftung als eine rechtlich von der Ministerialverwaltung unabhängige Einrichtung geplant und auf Dauer angelegt (§1). Ihre Steuerung erfolgt jedoch über den Stiftungsrat (§6), der sich aus Mitgliedern des Bundestages zusammensetzt und dem die Bundesfrauenministerin vorsitzt, sowie durch das Direktorium (§7), das durch die Bundesministerin ernannt wird. Nur die fachliche Expertise wird durch ein plural besetztes Gremium, den Stiftungsbeirat (§ 9) mit je vier VertreterInnen der Wissenschaft und der Verbände sowie je eine VertreterIn von Kommunen und Ländern- oder im Falle wechselnder durch temporäre Fachbeiräte mit 3-5 Mitgliedern - gewährleistet. Insgesamt ähnelt sie daher eher einer „Bundeseinrichtung mit Forschungs- und Entwicklungsaufgaben“ als einer außeruniversitären „FuE-Einrichtung“⁵, mit der das

³ Damit ist die staatliche Intervention gemeint, die ergriffen wird, um die Anreize zur Selbstkoordination gesellschaftlicher Akteuren zu erhöhen, s. Mayntz, Renate/ Scharpf, Fritz W. (Hg.) (1995): *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*. Frankfurt/M. and New York: Campus.

⁴ s. hierzu die Entwicklung der Quotenregelungen für Aufsichtsräte in Norwegen und Schweden in Bothfeld, Silke/ Rouault, Sophie (2015): *Was macht eine effiziente Gleichstellungspolitik aus? Zur Koordination und Ausgestaltung von Instrumenten der beruflichen Gleichstellung* *WSI-Mitteilungen*, 68(1), S. 25-32.

⁵ s. Die Bundesregierung (2007) *Konzept einer modernen Ressortforschung*, Berlin: BMBF, https://www.bmbf.de/files/konzept_ressortforschung.pdf (7.4.2021).

BMFSFJ eng zusammenarbeiten würde (etwa nach dem Vorbild des Deutschen Jugendinstitut, das als Verein organisiert ist und in dem die wesentlichen Entscheidungen von der Mitgliederversammlung getroffen werden).

Die Besetzung von Stiftungsrat und Direktorium, ist anders als bei internationalen Beispielen (Spanien, Belgien, Schweden) nicht geeignet, die angestrebte Unabhängigkeit und Fachlichkeit der Stiftungsarbeit zu realisieren (Begründung, B. Besonderer Teil §1, S. 14). Der Stiftungsrat ist durch seine Besetzung mit MdBs und dem Vorsitz durch die Frauenministerin als politisches Gremium geplant, ihm obliegt die Aufsicht über die Geschäfte – und Arbeitsinhalte - der Stiftung. Die Bundesministerin hat als Vorsitzende zudem ein Vetorecht in Haushalts- und Personalangelegenheiten, sowie bei Satzungsänderungen. Zudem ist explizit vorgesehen, dass sich das Arbeitsprogramm an Gesetzesvorhaben und Projekten auf allen relevanten Regulierungsebenen (EU, Bund, Land, Kommunen) (§3 Absatz 2; S. 15) orientiert. Der Stiftungsbeirat wird zwar plural besetzt, allerdings berät er lediglich bei der Erstellung des Arbeitsprogramms. Auch ansonsten ist die Arbeit der Stiftung darauf ausgerichtet, Studien und Beratung als Dienstleistung für die Verwaltung, Wirtschaft etc. bereitzustellen. Die Bundesstiftung Gleichstellung ist damit kein ‚funktionales Äquivalent‘ zu ihren Schwestern in Schweden, Spanien oder Belgien. Dort können die jeweiligen Einrichtungen durch ihren Auftrag und den Modus der Besetzung der Gremien die Regierungspolitik aus kritischer Distanz begleiten. Zudem bilden diese Gleichstellungsinstitute durch die Pluralität der Gremienmitglieder die plurale Landschaft der nationalen Gleichstellungsforschung und –politik in diesen Ländern sehr viel umfassender ab.

Wenn beabsichtigt ist, die Stiftung zu einem Kontrollgremium für die Gleichstellungspolitik der Bundesregierung weiterzuentwickeln und langfristig eine große Bandbreite der Geschlechterforschung und Positionen in der Arbeit der Stiftung abzubilden, sollte dies im Errichtungsgesetz so angelegt werden.

Wenn jedoch die Fokussierung auf die regierungsamtliche Gleichstellungspolitik langfristig das sehr viel enger gesteckte Ziel der Stiftung bleiben soll, sollte dies im Gesetzentwurf deutlicher gemacht werden. Es erscheint dringlich, dass nicht der Eindruck entsteht, die Bundesstiftung würde die pluralistische Bandbreite der zahlreichen unterschiedlichen wissenschaftlichen und gesellschaftlichen Positionen zur Gleichstellung abbilden oder unvereinbare Positionen und Sichtweisen aufheben können.

Empfehlungen:

- Um dem im aktuellen Gesetzentwurf formulierten Ziel einer wirksamen Gleichstellungsförderung auch gerecht werden zu können, sollte das Ziel der Weiterentwicklung der Bundesstiftung zu einem eigenständigen unabhängigen und streitbaren gleichstellungspolitischen Akteur im Errichtungsgesetz festgeschrieben werden. Dementsprechend sollte der Stiftungsrat ab seiner zweiten Amtsperiode zu einem pluralistischen Gremium weiterentwickelt werden, in dem vor allem die zivilgesellschaftlichen Akteure repräsentiert sind. Die Besetzung des Stiftungsrats könnte in seiner zweiten Amtsperiode dahingehend geändert werden, dass dann nur noch weniger als die Hälfte der Mitglieder aus der Gruppe der MdB rekrutiert werden und die andere Hälfte aus gleichstellungspolitischen Akteuren der Zivilgesellschaft, der Gebietskörperschaften und der Wissenschaft. Ab der dritten Amtsperiode könnte eine noch stärkere Repräsentativität der gleichstellungspolitischen zivilgesellschaftlichen Akteure im Stiftungsrat – etwa analog zur Mitgliedschaft des DJI e.V. – angestrebt werden.
- Die oder der Vorsitzende des Stiftungsrats wäre perspektivisch aus dessen Mitte zu wählen.

- Es wird unterdessen empfohlen, Strukturen und Formate zu entwickeln, die die Responsivität der Gleichstellungsstiftung für neue Themen und Probleme aus der ganzen Breite der Zivilgesellschaft und Wissenschaft sicherstellen. Unter Beteiligung eines ersten Fachbeirats zur „Governance“ der Gleichstellungspolitik könnten Vorschläge für weitere Möglichkeiten der Einbeziehung bestehender ((politik-/verwaltungs-)wissenschaftlicher und zivilgesellschaftlicher) Netzwerke erarbeitet werden. Die Erhöhung von gleichstellungspolitischer Responsivität des politischen Systems für gesellschaftliche und wissenschaftlich fundierte Problemlagen sollte als ein explizites Ziel in §3 Absatz 1 benannt werden.

(5) Das Personal der Stiftung und ihrer Organe

Es ist im Gesetzentwurf vorgesehen, dass die Organe der Stiftung, zumindest der Stiftungsrat und das Direktorium geschlechterparitätisch besetzt werden. Dies entspricht der Formulierung im Bundesgremienbesetzungsgesetz in der Fassung von 2015. Für die Besetzung der Gleichstellungsstiftung ist dies in zweierlei Weise problematisch. Zum einen ist die Expertise im Bereich der Gleichstellungsforschung – aufgrund der gesellschaftlichen Entwicklungen und der über lange Zeit marginalen Stellung der Geschlechterforschung in der Wissenschaft - noch immer überwiegend weiblich, so dass eine Begrenzung auf einen paritätischen Anteil (=50% der Plätze) nicht die Struktur der Expert*innen in diesem Feld widerspiegelt. Mit einer 50%-Parität hätten damit qualifizierte Frauen eine (rechnerisch um ein Vielfaches) geringere Chance, einen der Plätze zu besetzen, als ihre männlichen Kollegen. Zum anderen ist aus dem 4. Gleichstellungsatlas der Bundesregierung ersichtlich, dass bislang in Führungspositionen in der Verwaltung und den Behörden Frauenanteile von etwa 30% erreicht werden (Frauenanteile in den Gremien laut Bundesgremienbesetzungsgesetz sind in dem Atlas nicht ausgewiesen). Eine paritätische Besetzung von Positionen, bei denen ein großes Potential an geeigneten Frauen vorhanden ist (eben bei Gremien, die mit Gleichstellungsthemen befasst sind) und bei denen die Möglichkeit der überproportionalen Besetzung von vornherein ausgeschlossen werden soll, ist daher politisch problematisch und gleichstellungspolitisch unsinnig.

Die Heranziehung des Indikators der Parität (im Vergleich zu einem Schwellenwert oder der Proportionalität) ist in solchen Fällen wünschenswert, wo die proportionale Abbildung der gleichgroßen Bezugsgruppen aus demokratiepolitischen Erwägungen geboten ist (etwa bei der Aufstellung von Kandidat*innenlisten, die sich an der wahlberechtigten Bevölkerung bemisst). Auch ist die Parität dort sinnvoll, wo bereits in der Gesamtsumme der funktional äquivalenten Positionen (hier: alle Gremien des Bundes und der Länder oder aber Bundesstiftungen) erreicht ist. Dort, wo die überproportionale Besetzung von Gremien mit Frauen zu einem besseren Gesamtdurchschnitt beitragen kann, sollte mit Mindestregelungen für das im Gesamtdurchschnitt interpretierte Geschlecht gearbeitet werden. Die Besetzung der Organe der Gleichstellungsstiftung bietet eine seltene Chance zur Erreichung einer paritätischen Besetzung der Gremien und ihrer Leitung im Gesamtdurchschnitt durch die Formulierung der Proportionalität bei der Besetzung der Funktionen beizutragen.

Diese Unsicherheit bei der Diskussion des ‚richtigen‘ Indikators zeigt, wie zentral eine Befassung mit der Auswahl und Formulierung von Indikatoren aus der geschlechterpolitischen Perspektive ist.

Empfehlungen:

- Anstelle der Formulierung des Kriteriums der Parität sollte für die Gremien (und die Mitarbeiter*innen) ein Mindestanteil von Frauen von 50% formuliert werden.
- Eine Arbeitsgruppe in der Gleichstellungsstiftung sollte sich zur Aufgabe machen, Handlungsempfehlungen für die wissenschaftlich fundierte Auswahl von Indikatoren zu formulieren.