

Tessa Maria Hillermann

Die Gleichstellungsbeauftragte

Verwaltungs- und rechtswissenschaftliche Standortbestimmung



Nomos

Schriften zum öffentlichen Dienstrecht

Prof. Dr. Ralf Brinktrine

Prof. Dr. Timo Hebel

Prof. Dr. Jens Kersten

Prof. Dr. Thorsten Ingo Schmidt

Prof. Dr. Hinnerk Wißmann

Prof. Dr. Heinrich Amadeus Wolff

Band 11

Tessa Maria Hillermann

Die Gleichstellungsbeauftragte

Verwaltungs- und rechtswissenschaftliche Standortbestimmung



Nomos



Gefördert durch den Deutschen Akademikerinnenbund.

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Trier, Univ., Diss., 2021

ISBN 978-3-8487-8706-7 (Print)

ISBN 978-3-7489-3098-3 (ePDF)



Onlineversion
Nomos eLibrary

1. Auflage 2022

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2022. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Gewidmet meinen Geschwistern

Stefanie, Anna-Lena und Frank

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2021 vom Fachbereich Rechtswissenschaft der Universität Trier als Dissertation angenommen. Die Gesetzeslage konnte bis 1. November 2021 berücksichtigt werden.

Die erste Idee für diese Arbeit geht zurück auf meine Zeit als studentische Hilfskraft bei der Gleichstellungsbeauftragten des Fachbereichs Rechtswissenschaft an der Universität Trier, Frau Dr. Lisa Düerkop. Für ihre vielfältige fachliche Unterstützung und freundschaftliche Zuneigung in den letzten Jahren bin ich ihr unendlich dankbar.

Großer Dank gebührt auch Frau Karin Weindel (Abteilungsleiterin und unter anderem Leiterin des Referates Gleichstellungs- und Frauenpolitik, Gewalt gegen Frauen im Ministerium für Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie des Saarlandes). Ich danke ihr vor allem für das Vertrauen, das sie mir in einem sehr frühen Stadium meines beruflichen Lebensweges entgegengebracht hat. Von dem fachlichen und ermutigenden Austausch mit ihr sowie den Seminaren und Gesprächen mit vielen Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten im Saarland und ihren rechtspraktischen Erfahrungen hat diese Arbeit unglaublich profitiert.

Frau Birgit Groh-Peter (Leiterin des Referates Frauen im öffentlichen Dienst, in der Politik, Kunst und Kultur, Mentoring der Abteilung Frauen im Ministerium für Familie, Frauen, Kultur und Integration Rheinland-Pfalz) danke ich dafür, dass sie für Nachfragen zum Landesgleichstellungsgesetz Rheinland-Pfalz in der Erarbeitungsphase immer ansprechbar war. Frau Charlotte Buggenthin (Staatsanwältin im Sonderdezernat Beziehungsgewalt der Hauptabteilung II bei der Staatsanwaltschaft Hamburg) danke ich für ihre aufmerksame Ausbildung im Rechtsreferendariat von Februar bis April 2021 als die Manuskripterstellung in ihren Endzügen steckte.

Ein großer Dank gilt zudem allen, die Teile des Manuskripts gelesen haben und die mich in der Erarbeitungsphase in Hamburg auf vielfältige Art und Weise persönlich und beruflich begleitet, unterstützt und bereichert haben. Es waren so viele Menschen, dass ich an dieser Stelle nicht alle aufzählen kann.

Von ganzem Herzen danke ich meinem Betreuer Prof. Dr. Timo Hebele. Als ich im Jahr 2019 mit der Idee für diese Arbeit auf ihn zukam, hat er mich auf verwaltungswissenschaftliche Ansätze aufmerksam gemacht. Nur

diese Weichenstellungen haben es mir erlaubt, meinen Wunsch, Theorie und Praxis miteinander zu betrachten, in der Untersuchung umzusetzen. Die Erarbeitung des Manuskripts erfolgte wesentlich in den von der Corona-Pandemie geprägten Jahren 2020 und 2021. Herr Hebeler hat mich nicht nur bei der Literaturbeschaffung unterstützt. Er hat mir vielmehr auch wichtige und wegweisende Denkanstöße, weit über das Promotionsprojekt hinaus, gegeben und mir große Freiheit bei der Bearbeitung des Themas gewährt. Gleichzeitig war er immer ansprechbar und stand mir stets unterstützend zur Seite.

Bei Frau Prof. Dr. Monika Schlachter bedanke ich mich herzlich für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens. Frau Prof. Dr. Antje von Ungern-Sternberg danke ich herzlich für die Übernahme des Prüfungsvorsitzes. Auch möchte ich mich für die lehrreiche und schöne Zeit als studentische Hilfskraft an ihrer Professur an der Universität Trier bedanken.

Aus tiefstem Herzen danke ich meinen Eltern. Mein Dank gilt zudem Valentin Schatz sowie meinen Geschwistern Stefanie, Anna-Lena und Frank Ludwig. Ohne das Wissen um ihren Rückhalt wäre diese Arbeit nicht entstanden.

Hamburg, im November 2021

Tessa Maria Hillermann

Inhaltsverzeichnis

Teil 1 – Einleitung und Gang der Untersuchung	15
A. Wahrnehmung der Rolle von Gleichstellungsbeauftragten	18
B. Stand der Diskussion	22
C. Forschungsfrage, Methode und Gang der Untersuchung	24
I. Begriff der Verwaltungswissenschaft und Methode	25
II. Gang der Untersuchung	27
Teil 2 – Verfassungsrechtliche Implikationen	29
A. Art. 3 Abs. 2 GG	29
B. Art. 33 Abs. 2 GG	34
I. Zugangsbeschränkung auf weibliche Beschäftigte	35
1. Vorliegen einer Ungleichbehandlung	36
2. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung	38
3. Stellungnahme	41
II. Beschränkung des aktiven Wahlrechts auf weibliche Beschäftigte	42
C. Zusammenfassung und Schlussfolgerung	44
Teil 3 – Verwaltungsorganisationsrechtliche Implikationen	47
A. Verwaltungsorganisationsrechtliche Betrachtung von Beauftragten	50
I. Beauftragte der Exekutive	51
II. Beauftragtenbegriff	53
III. Schlussfolgerung	55
B. Gleichstellungsbeauftragte als Organisationsfigur	57
I. Gleichstellungsbeauftragte als Beauftragtentypus	57
II. Verwaltungsorganisatorische Rahmenbedingungen	59
III. Gleichstellungsbeauftragte im Organisationsplan	67
C. Zusammenfassung und Schlussfolgerung	69

Teil 4 – Dienstliche Stellung der Gleichstellungsbeauftragten	71
A. Anbindung an die Dienststellenverwaltung	71
B. Weisungsfreiheit	76
I. Weisungsfreiheit in organisatorischer Hinsicht	77
II. Weisungsfreiheit in fachlich-inhaltlicher Hinsicht	78
III. Rechtsaufsicht	79
IV. Fragen der Verantwortung	81
V. Zusammenfassung und Schlussfolgerung	83
C. Bestellungsverfahren	84
I. Gesetzliche Vorgaben	85
II. Bestellungsmodalitäten	87
1. Bestellungsmodell	88
2. Wahlmodell	90
3. Mischmodell	93
III. Schlussfolgerung	93
D. Dienstliche Tätigkeit	95
E. Zusammenfassung und Schlussfolgerung	97
Teil 5 – Funktionale Stellung der Gleichstellungsbeauftragten	100
A. Gesetzliche Aufgabenzuweisung	100
B. Funktionen im Einzelnen	103
I. Förderfunktion	103
II. Überwachungs- und Kontrollfunktion	104
III. Unterstützungsfunktion	107
1. Beratung bei Personalvorgängen	108
2. Akzeptanzschaffung	109
3. Sexuelle Belästigung	110
4. Gleichstellungsplan	113
a. Rechtsnatur und Bindungswirkung des Gleichstellungsplans	113
b. Mitarbeit der Gleichstellungsbeauftragten	117
5. Zusammenfassung und Schlussfolgerung	118
IV. Beratungsfunktion	119
1. Vertrauensstellung	123
2. Informationsfunktion	125
3. Sexuelle Belästigung	126
4. Unterstützung bei sonstigen individuellen Anliegen	129

5. Zusammenfassung und Schlussfolgerung	130
V. Interessenvertretungsfunktion	132
VI. Initiativfunktion	139
VII. Beteiligungs- und Mitwirkungsfunktion	140
VIII. Kooperationsgebot	142
C. Typologisierung der Funktionen	143
I. Typ 1: Personenbezogene Funktionen	143
II. Typ 2: Verwaltungsbezogene Funktionen	145
III. Typ 3: Personen- und verwaltungsbezogene Funktionen	146
Teil 6 – Rechte der Gleichstellungsbeauftragten	148
A. Beteiligungsrechte	148
I. Beteiligung, Mitwirkung und Mitbestimmung	150
II. Sexuelle Belästigung	157
III. Personelle Einzelmaßnahmen	157
IV. Gleichstellungsplan und Personalmanagement	159
V. Schlussfolgerung	161
B. Vortragsrecht	164
C. Initiativrecht	167
D. Teilnahmerecht	169
E. Sprechstunde und Personalversammlung	172
F. Informationsrechte	173
I. Anspruch auf Vorlage und Begriff der Erforderlichkeit	176
II. Auskunftserteilung	179
III. Einsicht in die Personalakte	179
IV. Zusammenfassung und Schlussfolgerung	185
G. Rechte auf Schutz und Ressourcen	188
I. Schutzrechte	189
II. Dienstbefreiung	191
III. Ausstattung	196
IV. Zusammenfassung und Schlussfolgerung	198
H. Schlussfolgerung	201
Teil 7 – Konfliktlösungs- und Rechtsdurchsetzungsinstrumente	203
A. Beanstandungsrechte	203
I. Kontrolle bezüglich des Gleichstellungsplans	204

II. Verteidigung der organschaftlichen Rechtsposition	205
III. Verstöße gegen sonstiges Gleichstellungsrecht	206
IV. Zusammenfassung und Schlussfolgerung	208
B. Außergerichtlicher Einigungsversuch	215
I. Zweck des außergerichtlichen Einigungsversuches	215
II. Rolle der Gleichstellungsbeauftragten	217
C. Klagerechte und gerichtliches Verfahren	218
I. Klagebefugnis ohne ausdrückliche Normierung: Argumentationslinien	218
II. Ausgestaltung der Klagerechte in BGleiG und LGG	221
1. Kontrolle bezüglich des Gleichstellungsplans	223
2. Verteidigung der organschaftlichen Rechtsposition	224
3. Verstöße gegen sonstiges Gleichstellungsrecht	227
III. Implikationen verwaltungsprozessualer Normen	228
1. Verwaltungsgerichtlicher Organstreit	228
2. Bestimmung der statthaften Klageart	230
3. Beanstandungsklage	232
4. Beteiligtenfähigkeit und Bestimmung der Klagegegnerin	233
IV. Schlussfolgerungen	237
D. Zusammenfassung und Schlussfolgerung	240
Teil 8 – Organstellung der Gleichstellungsbeauftragten	242
A. Organ im funktionalen Sinne und Organrechte	243
I. Begriffsklärung	243
1. Organ und Kontrastorgan	244
2. Organwalterin	246
3. Organrechte	246
II. Gleichstellungsbeauftragte als (Kontrast-)Organ	247
III. Ergebnis	250
B. Konzept des Quasi-Organ	250
C. Ergebnis	251
Teil 9 – Mögliche Verortungsansätze	253
A. Interessen- bzw. Personalvertretung	253
I. Vergleich zur Personalvertretung	255

II. Argumentationslinien in Rechtsprechung und Literatur	260
1. Argumentationslinien für eine Einordnung als Interessenvertreterin	260
2. Argumentationslinien gegen eine Einordnung als Interessenvertreterin	262
III. Zusammenfassung und Schlussfolgerung	266
B. Institutionalisierte Selbstkontrolle	266
I. Vergleich zur Datenschutzbeauftragten	268
II. Zusammenfassung und Schlussfolgerung	273
C. Zusammenfassung und Schlussfolgerung	273
Teil 10 – Abschließende Standortbestimmung: Selbstkontrollorgan sui generis	275
Literaturverzeichnis	279

Teil 1 – Einleitung und Gang der Untersuchung

Die Gleichstellungspolitik im öffentlichen Dienst unterliegt einem stetigen Wandel. Viele Diskussionen wirken sich auch auf das Amt der Gleichstellungsbeauftragten aus.¹

Aktuelle Debatten beziehen sich zum Beispiel auf die Frage, ob der Zugang zum Amt der Gleichstellungsbeauftragten auch Männern offenstehen muss.² Angesichts angespannter Haushalte wird teilweise ein Wandel hin zu einer ehrenamtlichen Amtsausübung gefordert.³ Andere wiederum stellen die Daseinsberechtigung der Gleichstellungsbeauftragten grundsätzlich in Frage und fordern die Abschaffung des Amtes.⁴ Bereits diese Beispiele zeigen, dass sich eine genauere Betrachtung des Amtes der Gleichstellungsbeauftragten lohnt.

Unabhängig von diesen Diskussionen widmen sich Gleichstellungsbeauftragte nun schon seit über 25 Jahren überall in Deutschland auf allen Ebenen der Geschlechtergerechtigkeit im öffentlichen Dienst. Als erste

-
- 1 Jüngst sieht etwa das geplante Zweite Führungspositionen-Gesetz (FüPoG II) eine „institutionelle[n] Stärkung der Gleichstellungsbeauftragten“ vor, Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung und Änderung der Regelungen für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst vom 05.02.2021, BT-Drucks. 19/26689, S. 1, 12 ff., 51 ff., 90 ff; siehe dazu auch Killinger/Schettler, RuP 2021, 82 (83).
 - 2 Siehe nur Erzinger, NVwZ 2016, 359 (359); Schultz, in: Berghahn/Schultz, Rechts-handbuch für Frauen- und Gleichstellungsbeauftragte, 79. Akt. 2021, Kap. 8.4.2, S. 7: „Muss die Gleichstellungsbeauftragte ein Mann sein? [...] Meine persönliche Meinung ist: Im Moment auf jeden Fall noch, aber wir müssen darüber nachdenken.“; an dieser Frage ist die Novellierung des Frauenförderungsgesetzes Sachsen-Anhalt vom 27.05.1997 offenbar gescheitert: „Reform bleibt aus Neues Gleichstellungsgesetz ist gescheitert“, Mitteldeutsche Zeitung vom 09.10.2020: <https://www.mz-web.de/sachsen-anhalt/landespolitik/reform-bleibt-aus-neues-gleichstellungsgesetz-ist-gescheitert-37466390> (zuletzt aufgerufen am: 15.06.2021); Kischel, in: BeckOK GG, 42. Ed. 12.2019, Art. 3 Rn. 206 ff., der sogar von „100%-Frauenquoten für Gleichstellungsbeauftragte“ spricht.
 - 3 „Wird Pattensen zur einzigen Kommune der Region ohne Gleichstellungsbeauftragte“, Hannoversche Allgemeine, 21.02.2021: <https://www.haz.de/Umland/Pattensen/Pattensen-Soll-Stelle-Gleichstellungsbeauftragte-abgeschafft-werden> (zuletzt aufgerufen am: 15.06.2021).
 - 4 Gesetzentwurf der AfD zur Abschaffung der Gleichstellungsbeauftragten in den Gemeinden, Kreisen, Ämtern und Hochschulen vom 02.07.2019, LT-Drucks. 19/1613.

sog. Beauftragte für Frauenfragen wurde Barbara von Sell im Jahr 1975 von der Landesregierung in Nordrhein-Westfalen eingesetzt.⁵ Der Spiegel vom 9. Juni 1975 titulierte ihre Rolle als „Amt ohne Kompetenz und Konzept“ und ordnete ihre Position wie folgt ein:

„In der Düsseldorfer Landesregierung möchte die Sozialdemokratin künftig als ‚drohender Zeigefinger‘ auftreten [und] spielt ihre neue Rolle als staatliche Fürsprecherin und Fürsorgerin, als Mittlerin und Mahnerin ohne Mandat und Rederecht im Parlament.“⁶

1979 wurde der erste Arbeitsstab Frauenpolitik im Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit eingerichtet. Im gleichen Jahr wurde in Hamburg das erste Ressort für Gleichstellungsarbeit geschaffen und Eva Rühmkorff zur Leiterin der Leitstelle zur Gleichstellung der Frau ernannt.⁷ Diese politischen Entwicklungen fanden auch gesetzlich ihren Niederschlag. Dem ersten sog. „Frauenfördergesetz“⁸ auf Landesebene aus dem Jahr 1989 im Saarland, das selbst noch nicht das Amt der Gleichstellungsbeauftragten vorsah, folgten umfassende gesetzliche Regelwerke auf Landesebene und 1994 das erste bundesrechtliche „Frauenfördergesetz“ (FFG).⁹ Dort war die Einrichtung des Amtes der Gleichstellungsbeauftragten in den Bundesbehörden geregelt.

Mit dem Landesgleichstellungsgesetz aus dem Jahr 1995 wurden auch in Rheinland-Pfalz erstmals verbindliche Regelungen zur Gleichstellung von Frauen und Männern im öffentlichen Dienst geschaffen, die das Amt der Gleichstellungsbeauftragten vorsahen.¹⁰ Die erstmalige Bestellung einer

5 Im Laufe der 80er Jahre wurden immer mehr kommunale Frauenbeauftragte eingesetzt. Im Jahr 1984 wurde die Bundesarbeitsgemeinschaft kommunaler Frauenbüros (BAG) gegründet, v. Wrangell/Wurms/Wichmann/Bittner/Lemke/Lück, in: Frauenbeauftragte – zu Ethos, Theorie und Praxis eines jungen Berufes, 1998, S. 10.

6 „Unverfroren genug“, DER SPIEGEL 24/1975 vom 09.06.1975: <https://www.spiegel.de/spiegel/print/d-41483711.html> (zuletzt aufgerufen am: 15.06.2021).

7 V. Wrangell, in: Stiegler, Expertisen und Dokumentationen zur Wirtschafts- und Sozialpolitik: Erfolgreiche Geschlechterpolitik Ansprüche-Entwicklungen-Ergebnisse, 01.2012, S. 18.

8 Saarländisches Gesetz zur Förderung von Frauen und zur Änderung sonstiger dienstrechtlicher Vorschriften vom 10.05.1989, Amtsbl. 1989, S. 977.

9 Gesetz zur Förderung von Frauen und der Vereinbarkeit von Familie und Beruf in der Bundesverwaltung und den Gerichten des Bundes vom 24.06.1994, BGBl. I 1994, S. 1406.

10 § 17 Landesgleichstellungsgesetz Rheinland-Pfalz vom 11.01.1995, GVBl. S. 209; siehe dazu auch Groh-Peter, in: Berghahn/Schultz, Rechtshandbuch für Frauen- und Gleichstellungsbeauftragte, 79. Akt. 2021, Kap. 3.12.3, S. 4.

Frauenbeauftragten nach § 15 Abs. 1 FFG in obersten und nachgeordneten Bundesbehörden erfolgte im Jahre 1995.¹¹ Mit der verpflichtenden Einrichtung dieses Amtes sollte die Durchsetzung der Gleichstellung von Frauen und Männern nach Art. 3 Abs. 2 GG institutionalisiert und in der Verwaltungsstruktur verankert werden.¹²

Mit dem Gesetz zur Gleichstellung von Frauen und Männern in der Bundesverwaltung und in den Gerichten des Bundes, dem Bundesgleichstellungsgesetz (BGleGG 2001),¹³ wurden aus diesen „Frauenbeauftragten“ auf Bundesebene im Jahr 2001 terminologisch die „Gleichstellungsbeauftragten“.¹⁴

Trotz dieser langjährigen Entwicklungen zieht die Süddeutsche Zeitung im März 2019 das Resümee:

„Gleichstellungsbeauftragte – Viel zu tun, wenig zu sagen“¹⁵

In der Verwaltungswirklichkeit sucht die Gleichstellungsbeauftragte nach wie vor ihre Rolle im Spannungsfeld zwischen dem öffentlichen Auftrag der Verwaltung zur Gleichstellung der Geschlechter aus Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG einerseits und den Erwartungen von Beschäftigten, Personalvertretungen und der Dienststellenleitung andererseits.¹⁶

11 Vierter Bericht der Bundesregierung über die Förderung der Frauen im Bundesdienst (Berichtszeitraum 1995 bis 1998), BT-Drucks. 14/5003, S. 40.

12 Vgl. Zweiter Erfahrungsbericht der Bundesregierung zum Bundesgleichstellungsgesetz (Berichtszeitraum: 01.07.2004 bis 30.06.2009), 16.12.2010, BT-Drucks. 17/4307, S. 80; Resch, in: Faber/Graune/Hoffmann/Klein/Lechtermann/Resch/Schleicher/Wittmann, Lexikon Personalvertretungsrecht, 09.2019, „Gleichstellungsbeauftragte“.

13 Gesetz zur Gleichstellung von Frauen und Männern in der Bundesverwaltung und in den Gerichten des Bundes (Bundesgleichstellungsgesetz – BGleGG) vom 30.11.2001, BGBl. I S. 3234.

14 Geppert/Lewalter, in: Erfolgreiche Geschlechterpolitik Ansprüche – Entwicklungen – Ergebnisse, Friedrich-Ebert-Stiftung, 01.2012, S. 9.

15 „Viel zu tun, wenig zu sagen“, Süddeutsche Zeitung vom 17.03.2019: <https://www.sueddeutsche.de/karriere/job-arbeitsmarkt-geschlecht-gleichstellungsbeauftragte-1.4357356> (zuletzt aufgerufen am: 15.06.2021).

16 Edding, Agentin des Wandels – Der Kampf um Veränderung im Unternehmen, 2000, S. 62.

A. Wahrnehmung der Rolle von Gleichstellungsbeauftragten

Die divergierende Wahrnehmung des Amtes der Gleichstellungsbeauftragten unter den verschiedenen Akteurinnen innerhalb und außerhalb der Verwaltung sowie die stark variierende Verortung des Amtes in der Rechtsprechung und der Wissenschaft erschwert eine Rollenfindung in der Verwaltungswirklichkeit.¹⁷ Niklas Luhmann definiert die Rolle einer Funktionsträgerin als „Komplex von Verhaltenserwartungen [...], die an eine bestimmte Position anknüpfen, von manchen auch das erwartete Handeln selbst.“

In der Dienststelle wird die Amtstätigkeit der Gleichstellungsbeauftragten teilweise als „verwaltungsfremd“¹⁸ oder gar „persönlich“¹⁹ wahrgenommen. In einer Umfrage unter kommunalen Gleichstellungsbeauftragten in Brandenburg gaben mehr als die Hälfte (60 Prozent) an, dass zwischen ihrer Person und ihrer Tätigkeit als Beauftragte nie oder selten unterschieden würde.²⁰ Zu bedenken ist auch, dass die Beschäftigte, die das Amt der Gleichstellungsbeauftragten innehat, selten gänzlich von ihren anderweitigen dienstlichen Aufgaben entlastet wird und daher daneben noch einer anderen Tätigkeit in der Dienststelle nachgehen muss. Das erschwert und beeinflusst ihre Rollenbestimmung zusätzlich. Zudem kann die Gleichstellungsbeauftragte bei der Aufgabenwahrnehmung auf Unverständnis und erhebliche Widerstände seitens Leitungspersonen²¹ oder aber „beharrliche Verwaltungsstrukturen“²² stoßen. Gleichstellungsbeauftragte zeigen sich

17 Luhmann, Die Wirklichkeit der Organisation, in: Lukas/Tacke, LSO 1, 2018, S. 21.

18 Stiegler/Schmalhofer/v. Woetke, Mehr Geschlechtergerechtigkeit durch Landesgesetze, 10 Bausteine einer erfolgreichen Gleichstellungspolitik. Eine Handreichung, 2015, S. 115.

19 Zweiter Erfahrungsbericht der Bundesregierung zum Bundesgleichstellungsgesetz (Berichtszeitraum: 01.07.2004 bis 30.06.2009), 16.12.2010, BT-Drucks. 17/4307, S. 81.

20 Befragung zur Situation kommunaler Gleichstellungsbeauftragter in Brandenburg, LAG kommunaler Gleichstellungsbeauftragter Brandenburg, 07.2019: https://www.frauenpolitischer-rat.de/wp-content/uploads/2019/09/20190924_Umfrage_Situation_kGBA_August-2019.pdf (zuletzt aufgerufen am: 15.06.2021).

21 Siehe dazu Wankel/Horstkötter, in: Schiek/Dieball, Frauengleichstellungsgesetze, 2. Aufl. 2002, Rn. 516.

22 Geithner-Simbine, in: Breger/Späte/Wiesemann, Handbuch Sozialwissenschaftliche Berufsfelder, 2016, S. 139.

zudem vereinzelt sogar besorgt darüber, als „Feindbild“²³ verschiedener Akteurinnen eingeordnet zu werden.²⁴

In der öffentlichen und politischen Debatte herrscht nicht selten die Vorstellung vor, dass sich Gleichstellungsbeauftragte als „Quasi-Personalräte“²⁵ für Benachteiligte einsetzen.²⁶

Vom Personalrat wird die Gleichstellungsbeauftragte dagegen nicht selten als Konkurrenzorgan angesehen.²⁷ Das kann beispielsweise an einer Angst vor Einmischung liegen, aber auch an gegenläufigen Interessen.²⁸ Als Interessenvertretung hat der Personalrat, ebenso wie die Gleichstellungsbeauftragte, wesentlichen und gesetzlich verankerten Einfluss auf eine geschlechtergerechte Personalplanung und Ausgestaltung der Dienststelle.²⁹

Die Konfliktquellen sind dabei oft nicht klar definierbar und können z.B. aus falschen Erwartungen, aus kritischen Nachfragen der Amtsinhaberin oder schlichtweg aus zeitlichen Veränderungen durch den Beteiligungsprozess folgen.³⁰ Die Sachzwänge, denen viele Dienststellen ausgesetzt sind, werden hier virulent.

Das Selbstverständnis der Amtsinhaberin selbst kann von diesen Wahrnehmungen und Erwartungen abweichen. Dieses wird entscheidend durch ihr Tätigkeitsfeld in der jeweiligen Dienststelle geprägt.³¹ So unterschei-

23 Jochmann-Döll, „Gleichstellung ist Arbeit!“ Erfahrungen und Perspektiven der Gleichstellungsarbeit bei der Polizei, Working Paper Forschungsförderung, Hans-Böckler-Stiftung, 06.2018, S. 48.

24 Siehe zu den sozialen Konfliktlagen umfassend Steiner, ZfPR 2010, 61 (63).

25 Gaschke, „Was eine ordentliche Behörde sein will, hat eine Frauenbeauftragte“, Zeit Nr. 08/1998.

26 Siehe nur Gaschke, „Was eine ordentliche Behörde sein will, hat eine Frauenbeauftragte“, Zeit Nr. 08/1998.

27 Maschke/Wiechmann, Instrumente und Akteure betrieblicher Gleichstellungsförderung, in: Projektgruppe GiB: Geschlechterungleichheiten im Betrieb. Arbeit, Entlohnung und Gleichstellung in der Privatwirtschaft, S. 485 ff; Jochmann-Döll, „Gleichstellung ist Arbeit!“ Erfahrungen und Perspektiven der Gleichstellungsarbeit bei der Polizei, Working Paper Forschungsförderung, Hans-Böckler-Stiftung, 06.2018, S. 13; Wiechmann, PersR 2006, 190 (191, 192); Steiner, ZfPR 2010, 61 (63).

28 Wiechmann, PersR 1998, 43 (44).

29 Vgl. zum Betriebsrat Schmidt, in: ErfK, GG, 2021, Art. 3 Rn. 94.

30 Steylaers, in: Berghahn/Schultz, Rechtshandbuch für Frauen- und Gleichstellungsbeauftragte, 79. Akt. 2021, Kap. 9.0., S. 10.

31 Stiegler/Schmalhofer/v. Woetke, Mehr Geschlechtergerechtigkeit durch Landesgesetze, 10 Bausteine einer erfolgreichen Gleichstellungspolitik. Eine Handreichung, 2015, S. 108.

den sich beispielsweise die Arbeitsfelder von Gleichstellungsbeauftragten in Kliniken erheblich von denen bei der Polizei oder etwa von denen in kleineren Gemeindeverwaltungen oder an Universitäten. Viele Gleichstellungsbeauftragte sehen ihre Zuständigkeit darin, „das Große und die Strukturen in den Blick zu nehmen“.³² Macht sie das zu Instrumenten der Selbstkontrolle, die primär die Verwaltung überwachen? Andere messen den Erfolg ihrer Arbeit daran, „[h]elfen zu können, beraten zu können und Probleme einzelner Beschäftigter lösen zu können“.³³ Macht sie das zu Interessenvertreterinnen oder gar zu Anwältinnen von Betroffenen? Diese beiden Positionierungsfragen sind dabei zentral für das Selbstverständnis der jeweiligen Gleichstellungsbeauftragten.³⁴

Aufgrund der unklaren Verortung hängt die konkrete Gleichstellungsarbeit in den Dienststellen oft maßgeblich von der Person der Amtsinhaberin und deren Motivation ab³⁵, wobei ihr die eigene Schwerpunksetzung teilweise auch zum Vorwurf gemacht wird.³⁶

Die der Einrichtung des Amtes zugrundeliegenden Gleichstellungsgesetze erleichtern diese Suche nach der eigenen Position nicht immer: so ist die Gleichstellungsbeauftragte einerseits der Dienststellenleitung zugeordnet und eine Zusammenarbeit gesetzlich vorgeschrieben. Andererseits ist die Ausgestaltung ihrer Stellung in vielen Punkten mit denen von Personalrätinnen vergleichbar. Darüber hinaus ist sie bei Verstößen gegen Gleichstellungsgesetze verpflichtet, aktiv zu werden und gegebenenfalls von ihrem Beanstandungsrecht „gegen“ die Dienststellenleitung Gebrauch zu machen. Dabei handelt sie stets als Beschäftigte der Dienststelle und im Gegensatz zum Personalrat als „Einkämpferin“³⁷ ohne ein unter-

32 Wiechmann, PersR 2006, 189 (191).

33 Jochmann-Döll, „Gleichstellung ist Arbeit!“ Erfahrungen und Perspektiven der Gleichstellungsarbeit bei der Polizei, Working Paper Forschungsförderung, Hans-Böckler-Stiftung, 06.2018, S. 41.

34 Wiechmann, PersR 2006, 189 (190).

35 Vgl. Steiner, DÖD 2011, 145 (148); Wiechmann, PersR 2006, 189 (190).

36 Vgl. Steiner, DÖD 2011, 145 (148): „Es besteht die Gefahr, dass diese Interessenvertreter eigenständig und ‚selbstherrlich‘ ohne unmittelbare Kontrolle, auch nicht durch ihre Klientel, deren Interessen selektiv behandeln, ausblenden oder nach alleiniger Gewichtung priorisieren. Hierbei ist dann das eigene Rollen- und Selbstverständnis des jeweiligen Interessenvertreters maßgebend“.

37 Zweiter Erfahrungsbericht der Bundesregierung zum Bundesgleichstellungsgesetz (Berichtszeitraum: 01.07.2004 bis 30.06.2009), 16.12.2010, BT-Drucks. 17/4307, S. 81, 82; Steiner, DÖD 2011, 145 (147).

stützendes Gremium im Hintergrund³⁸ – vereinzelt auch ohne die erforderliche Ausstattung, Entlastung und ohne institutionellen Rückhalt.³⁹ Diese funktionale und rechtliche Stellung der Gleichstellungsbeauftragten zwischen der Unterstützung der Dienststellenverwaltung und der Unterstützung von Einzelpersonen kann bei Gleichstellungsbeauftragten selbst zu Interessenkonflikten führen.⁴⁰ Die gesetzliche Verortung in der Dienststelle und die Vielfältigkeit ihrer funktionalen Stellung, in der sie sich ständig zwischen Kooperation und Konflikten mit der Dienststellenleitung bewegt, führt in der Verwaltungswirklichkeit zu Problemen.⁴¹ Das Resümee von Harald Steiner im Jahre 2010, dass die gesetzgeberisch zugeordnete Rolle der Gleichstellungsbeauftragten in der Rechtsrealität immer noch zu „Unsicherheiten und Fehlinterpretationen im Hinblick auf die dienststelleninterne Stellung der Gleichstellungsbeauftragten“ führt, gilt uneingeschränkt fort.⁴² Unter diesen Unsicherheiten leidet nicht zuletzt die Umsetzung von Gleichstellungsgesetzen und insbesondere die Aufgabenerfüllung der Gleichstellungsbeauftragten.⁴³

38 Wankel/Horstkötter, in: Schiek/Dieball, Frauengleichstellungsgesetze, 2. Aufl. 2002, Rn. 567.

39 Siehe zum Problem instruktiv Jochmann-Döll, „Gleichstellung ist Arbeit!“ Erfahrungen und Perspektiven der Gleichstellungsarbeit bei der Polizei, Working Paper Forschungsförderung, Hans-Böckler-Stiftung, 06.2018, S. 46.

40 Siehe nur Jochmann-Döll, „Gleichstellung ist Arbeit!“ Erfahrungen und Perspektiven der Gleichstellungsarbeit bei der Polizei, Working Paper Forschungsförderung, Hans-Böckler-Stiftung, 06.2018, S. 55; siehe dazu umfassend: Steiner, ZfPR 2010, 61 (61, 62).

41 Lopacki, PersV 2018, 374 (374, 383): „Innerhalb der öffentlichen Verwaltung gibt es immer wieder Schwierigkeiten zwischen Dienststelle vs. Personalrat und Gleichstellungsbeauftragte hinsichtlich deren rechtzeitiger Information und Beteiligung. Beleg dafür sind die Klagen vor den Verwaltungsgerichten, sowohl seitens des Personalrats einerseits und der Gleichstellungsbeauftragten andererseits.“; vgl. Zweiter Erfahrungsbericht der Bundesregierung zum Bundesgleichstellungsgesetz (Berichtszeitraum: 01.07.2004 bis 30.06.2009), 16.12.2010, BT-Drucks. 17/4307, S. 81, 82; Steylaers, in: Berghahn/Schultz, Rechtshandbuch für Frauen- und Gleichstellungsbeauftragte, 79. Akt. 2021, Kap. 9.0., S. 7, 10; die gleiche Problematik stellt sich bei Datenschutzbeauftragten nach Art. 37 ff. DS-GVO, § 38 in Verbindung mit § 6 BDSG, Jaspers/Reif, RDV 2012, 78 (81): „Nörgler“.

42 Steiner, PersV 2010, 44 (44).

43 Vgl. Zweiter Erfahrungsbericht der Bundesregierung zum Bundesgleichstellungsgesetz (Berichtszeitraum: 01.07.2004 bis 30.06.2009), 16.12.2010, BT-Drucks. 17/4307, S. 81-83, dort insbesondere Abbildung 46: Anteil der Gleichstellungsbeauftragten, die an personellen und sozialen Maßnahmen „überhaupt nicht“ beteiligt werden, N: 128-242, Befragung der Gleichstellungsbeauftragten 2009/2010 (siehe hier z.B. Gremienbesetzungen 45 %; Personalentwicklungskonzept: 34 %).

Auch verwaltungsorganisatorisch erscheint das Gleichstellungsbeauftragtenamt als eigenständig agierende Verwaltungseinheit in der Verwaltungsstruktur als atypisch.⁴⁴

B. Stand der Diskussion

In der Rechtsprechung gehen die Auffassungen zur Verortung der Gleichstellungsbeauftragten, auch abhängig vom zugrundeliegenden Gleichstellungsgesetz, weit auseinander. So wird sie als „Kontrastorgan“⁴⁵ gegenüber der Dienststellenleitung verstanden, als „Interessenvertreterin“⁴⁶ und „Frauenvertretung“⁴⁷ eingeordnet oder aber es wird betont, dass sie als Organ der Eigenkontrolle ein „mahnendes Gewissen“⁴⁸ der Dienststellenleitung sein könne.

Auch in der rechtswissenschaftlichen Debatte variieren die Auffassungen: so wird sie zum Beispiel als „verwaltungsinternes Selbstkontrollinstrument“⁴⁹, „Controlling-Stelle“⁵⁰ oder „Querschnittsreferentin“⁵¹ bezeichnet. Einige betonen ihre „dienende Funktion“⁵² gegenüber der Dienststellenleitung und stellen klar, dass sie „keine Interessenvertretungsinstanz“⁵³ sei,

44 Geithner-Simbine, in: Breger/Späte/Wiesemann, Handbuch Sozialwissenschaftliche Berufsfelder, 2016, S. 139.

45 Siehe nur OVG Schleswig-Holstein, Urteil vom 14.02.2019 – 2 LB 98/18 –, juris, Rn. 21 und OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 14.12.2007 – 1 B 1839/07 –, juris, Rn. 47.

46 Siehe beispielhaft: VG Gelsenkirchen, Beschluss vom 15.05.2020 – 12 L 1795/19 –, juris, Rn. 32, 33; vgl. LAG Schleswig-Holstein, Urteil vom 02.11.2017 – 2 Sa 262 d/17 –, juris, Rn. 64.

47 VG Berlin, Beschluss vom 07.12.2012 – 5 L 419/12 –, juris, Rn. 8.

48 OVG Schleswig-Holstein, Urteil vom 14.02.2019 – 2 LB 98/18 –, juris, Rn. 29, 38.

49 Schattat-Fischer, PersR 1993, 20 (22) auf Grundlage der Neuauflage der „Richtlinie zur beruflichen Förderung von Frauen in der Bundesverwaltung“, GMBL. I 990, S. 830.

50 Zweiter Erfahrungsbericht der Bundesregierung zum Bundesgleichstellungsgesetz (Berichtszeitraum: 01.07.2004 bis 30.06.2009), 16.12.2010, BT-Drucks. 17/4307, S. 80; vgl. auch Vieten, in: Schiek/Dieball u.a., Frauengleichstellungsgesetze, 2. Aufl. 2002, Rn. 2475; v. Roetteken, BGleIG, 83. Akt. 01.2021, § 25 Rn. 173; Steiner, Funktionen und Strukturen des Bundespersonalvertretungsgesetzes, 2018, S. 257: „Gleichstellungscontrolling“; vgl. auch v. Roetteken, PersR 2002, 506 (507).

51 V. Roetteken, PersR 2002, 506 (511).

52 Steiner, PersV 2010, 44 (62).

53 Steiner, PersV 2010, 44 (62).

bezeichnen sie gleichwohl als „Interessenpartei sui generis“⁵⁴. Andere sprechen hingegen davon, dass sie „konkrete Interessenpolitik“⁵⁵ mache.

Gegenstand umfassender rechtswissenschaftlicher Forschung war die rechtliche Stellung der Gleichstellungsbeauftragten im Zusammenspiel mit den Akteurinnen der Dienststelle bisher nicht. Ein umfassenderes Werk von Ingrid Mayer (2000) nahm eine deskriptive Darstellung der Rechte von kommunalen Gleichstellungsbeauftragten vor.⁵⁶ Hinzuweisen ist auf die in Aufsatzform erschienenen Abhandlungen von Bettina Schattat-Fischer (1993)⁵⁷ und Torsten von Roetteken (2002)⁵⁸, welche die Standortbestimmung ausdrücklich, wenn auch nur punktuell, in den Blick genommen haben. Harald Steiner (2010)⁵⁹ hat sich in Aufsätzen primär mit der Einordnung der Gleichstellungsbeauftragten in dienststelleninterne Macht- und Entscheidungsabläufe⁶⁰ beschäftigt oder nahm eine rechtsoziologische Betrachtung ihrer Rolle bei dienststelleninternen Konflikten vor.⁶¹ In der einschlägigen Kommentarliteratur wird die Standortbestimmung der Gleichstellungsbeauftragten aufgegriffen und behandelt. Eine umfassende zusammenhängende Analyse kann dort jedoch nicht erfol-

54 Steiner, ZfPR 2010, 61 (62).

55 Rothländer, PersR 1996, 479 (489); vgl. Franz, Einführung in die Verwaltungswissenschaft, 2013, S. 94.

56 Mayer, Die Frauenbeauftragte in der kommunalen Verwaltung – Eine Darstellung ihrer Rechte –, 2000.

57 Schattat-Fischer, Die Frauenbeauftragte im Spannungsfeld zwischen Verwaltung und Personalrat, PersR 1993, 20-23.

58 V. Roetteken, Die Rolle der Gleichstellungsbeauftragten als Teil der Personalverwaltung, 506-513.

59 Steiner, Die Gleichstellungsbeauftragte in der Bundesverwaltung – Eine Standortbestimmung innerhalb der tripolaren Dienststellen-Figuration, PersV 2010, 44-56; vgl. auch Steiner, Gleichstellungsbeauftragte und Gleichstellungskonflikte in der Dienststelle – Eine Analyse der Konfliktgestaltung durch das Bundesgleichstellungsgesetz (Teil 1), ZfPR 2010, 61-63; Gleichstellungsbeauftragte und Gleichstellungskonflikte in der Dienststelle – Eine Analyse der Konfliktgestaltung durch das Bundesgleichstellungsgesetz (Teil 2), ZfPR 2010, 86-93.

60 Steiner, Die Gleichstellungsbeauftragte in der Bundesverwaltung – Eine Standortbestimmung innerhalb der tripolaren Dienststellen-Figuration, PersV 2010, 44-56.

61 Vgl. Steiner, Gleichstellungsbeauftragte und Gleichstellungskonflikte in der Dienststelle – Eine Analyse der Konfliktgestaltung durch das Bundesgleichstellungsgesetz (Teil 1), ZfPR 2010, 61-63; Gleichstellungsbeauftragte und Gleichstellungskonflikte in der Dienststelle – Eine Analyse der Konfliktgestaltung durch das Bundesgleichstellungsgesetz (Teil 2), ZfPR 2010, 86-93.

gen.⁶² In jüngeren Publikationen wurde die Frage nach der Positionierung bisher nur als Randfrage berücksichtigt.⁶³

C. Forschungsfrage, Methode und Gang der Untersuchung

Den Forschungsgegenstand dieser Untersuchung bildet die Frage, ob das Amt der Gleichstellungsbeauftragten nach der Konzeption des Bundesgleichstellungsgesetzes und des Landesgleichstellungsgesetzes Rheinland-Pfalz (LGG)⁶⁴ in der Binnenstruktur der Verwaltung als Interessenvertretung oder als ein Instrument institutionalisierter Eigenkontrolle einzuordnen ist oder ob es einen ganz eigenen Standort einnimmt, der von den bisher diskutierten Verortungen abweicht.

Eine Berücksichtigung jedweder Landesgesetzgebung erfolgt nicht. Der Aufwand einer Betrachtung aller Landesgesetze ist im Verhältnis zum zu erwartenden Mehrwert nicht angebracht und unterbleibt daher. Um die Übersichtlichkeit der Darstellung zu gewährleisten, bietet sich eine funktionale und rechtliche Verortung der Gleichstellungsbeauftragten am Beispiel der vorgenannten Gesetze an.

Vor diesem Hintergrund wurden für die Untersuchung beispielhaft zwei strukturähnliche Gleichstellungsgesetze ausgewählt anhand derer die Standortbestimmung erfolgt. Unter der Prämisse, dass sich andere gleichstellungsgesetzliche Regelungen für die Untersuchung gewinnbringend heranziehen lassen, wird punktuell auf diese eingegangen. Eine umfassende soziologische Analyse dienststelleninterner Beziehungsgefüge wird in dessen nicht vorgenommen.

62 Siehe die umfassende Untersuchung durch v. Roetteken, BGleIG, 83. Akt. 01.2021, § 24 Rn. 13 ff.; Wankel/Horstkötter, in: Schiek/Dieball, Frauengleichstellungsgesetze, 2. Aufl. 2002, Rn. 516 ff., 548 ff, 556; Kugele, BGleIG, 05.2020, § 24 Rn. 2 ff.

63 Siehe etwa in: Schnelle/Hopkins, DÖV 2011, 150 (152, 153); Lopacki, PersV 2018, 374 (383); Steiner, DÖD 2011, 145 (150, 151); Steiner, ZTR 2010, 615 (616, 617).

64 Landesgleichstellungsgesetz des Landes Rheinland-Pfalz vom 22.12.2015, GVBl. 2015, S. 505.

I. Begriff der Verwaltungswissenschaft und Methode

Die rechtswissenschaftliche Betrachtung der Stellung der Gleichstellungsbeauftragten erfolgt unter Anwendung der anerkannten rechtswissenschaftlichen Auslegungsmethodik.⁶⁵ Zudem nimmt diese Untersuchung eine verwaltungswissenschaftliche Betrachtung vor. Eine einheitliche Definition von Verwaltungswissenschaft oder spezifische Methoden der Verwaltungswissenschaft gibt es nach überwiegender Auffassung nicht.⁶⁶ Ihr Forschungsgegenstand ist die öffentliche Verwaltung, die aus verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen, teilweise multidisziplinär⁶⁷, betrachtet wird.⁶⁸ Hierzu bedient sie sich im Wesentlichen empirisch-theoretischer Ansätze, die auf Erkenntnisse des Verhaltens und der Handlungsabläufe in der Verwaltung abzielen sowie praxisgestaltender und normativer Ansätze.⁶⁹ Die Methodik richtet sich dabei nach den Methoden der jeweils gewählten Einzeldisziplin.⁷⁰ Im Fokus einer empirischen rechtswissenschaftlichen Verwaltungswissenschaft steht formales und informales

65 BVerfG, Beschluss vom 17.05.1960 – 2 BvL 11/59 –, juris, Rn. 17: „die Auslegung aus dem Wortlaut der Norm (grammatische Auslegung), aus ihrem Zusammenhang (systematische Auslegung), aus ihrem Zweck (teleologische Auslegung) und aus den Gesetzesmaterialien und der Entstehungsgeschichte (historische Auslegung)“.

66 Bogumil/Jann, Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland, 2. Aufl. 2009, S. 60; vgl. dazu Böhne, Verwaltungswissenschaft, Eine interdisziplinäre Einführung in die Grundlagen, 2018, S. 23, 24. Schon die Frage, ob Verwaltungswissenschaft eine eigene Wissenschaft ist, ist umstritten, siehe dazu instruktiv: Möltgen-Sicking/Winter, Verwaltung und Verwaltungswissenschaft, 2018, S. 201 ff; Voßkuhle, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band I: Methoden, Maßstäbe, Aufgaben, Organisation, 2006, § 1 Rn. 39; Franz, Einführung in die Verwaltungswissenschaft, 2013, S. 117, 118.

67 So Bogumil/Jann, Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland, 2. Aufl. 2009, S. 57.

68 Böhne, Verwaltungswissenschaft, Eine interdisziplinäre Einführung in die Grundlagen, 2018, S. 46; Möltgen-Sicking/Winter, Verwaltung und Verwaltungswissenschaft, 2018, S. 200, 201; vgl. König, DÖV 2017, 525 (525, 526); Franz, Einführung in die Verwaltungswissenschaft, 2013, S. 15, 117; zur Schwierigkeit der Begriffsbestimmung: Böhne, Verwaltungswissenschaft, Eine interdisziplinäre Einführung in die Grundlagen, 2018, S. 7 ff.

69 Lenk, VM 2017, 113 (113); Seckelmann, in: Ziekow, Verwaltungspraxis und Verwaltungswissenschaft, 2018, S. 264 (264); Möltgen-Sicking/Winter, Verwaltung und Verwaltungswissenschaft, 2018, S. 204; Franz, Einführung in die Verwaltungswissenschaft, 2013, S. 118: „Querschnittswissenschaft“.

70 Franz, Einführung in die Verwaltungswissenschaft, 2013, S. 118.

Verwaltungshandeln, welches auf seine Abläufe, auf Wirkungsfragen und die praktische Rechtsanwendung sowie auf eine mögliche Systematisierung hin untersucht wird.⁷¹ Die vorliegende Untersuchung nimmt dabei eine Mikroperspektive ein, indem sie die Binnenstruktur der Dienststellen zum Gegenstand hat.⁷²

Die Verortung der Gleichstellungsbeauftragten in ebendieser Binnenstruktur der Dienststelle kann formal und funktionell erfolgen. Eine rein formale Betrachtung orientiert sich an den gesetzlichen Vorgaben und institutionalisierten Abläufen, etwa dem Verfahren und dem Akt der Bestellung durch die Dienststellenleitung.⁷³

Durch die konkrete Tätigkeit der Gleichstellungsbeauftragten kommt ein weiterer, funktioneller, Verortungsansatz hinzu.⁷⁴ „Funktionell“ bedeutet innerhalb einer übergeordneten Einheit eine „Funktion erfüllend“ oder eine „bestimmte Funktion habend“.⁷⁵ Davon ausgehend verwendet diese Abhandlung den Begriff grundsätzlich in dem Sinne, dass die Aufgaben und Tätigkeiten gemeint sind, die in der Dienststelle von einer Person ausgeübt werden (sollen) – also die Beziehung einer Person zu ihrer Aufgabe.⁷⁶

Die Untersuchung beschränkt sich dabei auf die Betrachtung der Gleichstellungsbeauftragten; Stellvertreterin, Mitarbeiterin und Vertrauensfrau werden nicht berücksichtigt. Neben den betrachteten Gleichstellungsgesetzen werden punktuell auch andere Rechtsbereiche, wie z.B. das Personal-

71 Bohne, Verwaltungswissenschaft, Eine interdisziplinäre Einführung in die Grundlagen, 2018, S. 29, 33; vgl. zur politikwissenschaftlichen Perspektive: Bogumil/Jann, Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland, 2. Aufl. 2009, S. 61; Lenk, VM 2017, 113 (122).

72 Vgl. Bogumil/Jann, Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland, 2. Aufl. 2009, S. 27.

73 Vgl. Franz, Einführung in die Verwaltungswissenschaft, 2013, S. 434.

74 Vgl. für den Richterbegriff in Art. 101 Abs. 1 GG Jachmann-Michel, in: Maunz/Dürig, GG, 92. EL 08.2020, Art. 101 Rn. 30.

75 [www.duden.de: https://www.duden.de/rechtschreibung/funktionell](https://www.duden.de/rechtschreibung/funktionell) (zuletzt aufgerufen am: 15.06.2021).

76 Steiner bezeichnet die Aufgaben, die die Gleichstellungsbeauftragte in der Dienststelle wahrnimmt, als „Funktionaler Aspekt“, Steiner, PersV 2020, S. 44 (46); [www.duden.de: https://www.duden.de/rechtschreibung/Funktion#Bedeutung-1c](https://www.duden.de/rechtschreibung/Funktion#Bedeutung-1c) (zuletzt aufgerufen am: 15.06.2021); zu diesem Begriffsverständnis Deterbeck, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Aufl. 2020, § 5 Rn. 201; siehe zur problematischen Definition eines Funktionsbegriffes in der Verwaltungswissenschaft: Luhmann, Die Wirklichkeit der Organisation, in: Lukas/Tacke, LSO 1, 2018, S. 4.

vertretungs-, das Sozial- oder das Datenschutzrecht herangezogen. Sprachlich verwendet diese Dissertation das generische Femininum.

II. Gang der Untersuchung

Im sich diesem Teil anschließenden zweiten Teil der Untersuchung (Verfassungsrechtliche Implikationen) werden die für die Analyse des Amtes der Gleichstellungsbeauftragten wichtigsten verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen und Fragen zum Amt der Gleichstellungsbeauftragten kurz vorgestellt. Den Schwerpunkt der Betrachtung bilden Art. 3 Abs. 2 GG und Art. 33 Abs. 2 GG. Im Fokus steht die Vereinbarkeit der Beschränkung des Zugangs zum Amt der Gleichstellungsbeauftragten auf weibliche Beschäftigte mit Art. 33 Abs. 2 GG. Die Ergebnisse der Betrachtung werden in der gebotenen Kürze zusammengefasst.

Der dritte Teil (Verwaltungsorganisationsrechtliche Implikationen) bettet die Gleichstellungsbeauftragte als Organisationsfigur in die bestehenden verwaltungsorganisatorischen Rahmenbedingungen für Beauftragte im Allgemeinen ein. Nach der Darstellung ebendieser werden die Erkenntnisse auf das Amt der Gleichstellungsbeauftragten übertragen. Dabei wird auch auf die Verortung der Gleichstellungsbeauftragten in ausgewählten Organisationsplänen von Bundes- und Landesministerien eingegangen.

Der vierte Teil der Untersuchung (Dienstliche Stellung der Gleichstellungsbeauftragten) nimmt sich der dienstlichen Stellung der Gleichstellungsbeauftragten an und untersucht ihre Anbindung an die Dienststellenverwaltung, die Weisungsfreiheit und das Bestellungsverfahren. Zudem werden Einzelfragen, wie solche nach der Aufsicht über die Tätigkeit der Gleichstellungsbeauftragten geklärt. Es wird zusammengefasst, welche Ansatzpunkte diese Vorschriften für eine Verortung der Gleichstellungsbeauftragten in der Binnenstruktur der Dienststelle zulassen.

Im fünften Teil (Funktionale Stellung der Gleichstellungsbeauftragten) werden die einzelnen gesetzlich angelegten Funktionen der Gleichstellungsbeauftragten herausgearbeitet und systematisiert. Anhand dieser Ausarbeitung und Systematisierung werden die einzelnen Funktionen der Gleichstellungsbeauftragten bestimmten Tätigkeitsbereichen in der Dienststelle und Ebenen in der Verwaltungshierarchie zugeordnet und es wird verdeutlicht, in welchen Fällen sie mehrere Ebenen betreffen. Die Analyse der funktionalen Stellung der Gleichstellungsbeauftragten wird in dieser Untersuchung bewusst der Analyse ihrer Rechte vorangestellt,

um die rechtlichen Normen in BGleiG und LGG im darauffolgenden Abschnitt auch funktional auslegen zu können.

Der anschließende sechste Teil der Untersuchung (Rechte der Gleichstellungsbeauftragten) stellt die verschiedenen Rechte und ihre Bedeutung für die Stellung der Gleichstellungsbeauftragten anhand der dafür wesentlichen gesetzlichen Vorschriften dar. Es wird aufgezeigt, inwiefern die einzelnen Rechte Schlussfolgerungen für ihre Standortbestimmung zulassen. Ihre Rechte werden dabei im Lichte ihrer funktionalen Stellung ausgelegt. Ein Fokus liegt hier auf den Beteiligungsrechten, den Informationsrechten und den Rechten auf Schutz und Ressourcen.

Der siebente Teil (Konfliktlösungs- und Rechtsdurchsetzungsinstrumente) nimmt gesondert die Instrumente der Gleichstellungsbeauftragten zur Konfliktlösung und Rechtsdurchsetzung in den Blick, welche wesentliche Bedeutung für ihre Stellung im Verhältnis zur Dienststellenleitung haben. Die Vorgaben der Gesetze werden vergleichend dargestellt. Ein Fokus liegt dabei auf den Implikationen, die sich aus verwaltungsprozessualen Normen für die Verortung der Gleichstellungsbeauftragten ergeben können. Aufgrund dieses Schwerpunkts werden sie in einem eigenen Kapitel betrachtet.

Im achten Teil (Organstellung der Gleichstellungsbeauftragten) wird die theoretische Frage nach der Organeigenschaft der Gleichstellungsbeauftragten untersucht. Diese wird uneinheitlich beantwortet. In der praktischen Rechtsanwendung stellt sich die Frage weniger. Sie soll aber aufgrund der bestehenden Diskussionen trotzdem näher betrachtet werden. Dabei wird insbesondere auch auf das in der Literatur entwickelte Konzept des Quasi-Organs eingegangen.

Im neunten Teil (Mögliche Verortungsansätze) werden zwei mögliche Ausgangspunkte für die Standortbestimmung aufgezeigt und diskutiert. Es erfolgt eine Auseinandersetzung mit möglichen Argumenten für oder gegen eine Verortung als Organ der Interessenvertretung anhand eines Vergleiches mit ausgewählten Personalvertretungen und unter Berücksichtigung weiterer Gesichtspunkte. Bei der Frage, ob sie als institutionalisierte Selbstkontrolle einzuordnen ist, wird die Stellung der Gleichstellungsbeauftragten vor allem derjenigen von Datenschutzbeauftragten gegenübergestellt.

Abschließend wird auf der Grundlage der vorangegangenen Analyse das Ergebnis der Untersuchung im zehnten Teil (Abschließende Standortbestimmung: Selbstkontrollorgan *sui generis*) unter Berücksichtigung übergreifender Aspekte in zentralen Thesen zusammengefasst. Dabei wird eine abschließende Standortbestimmung in der Binnenstruktur der Dienststelle vorgenommen.

Teil 2 – Verfassungsrechtliche Implikationen

Die gleichstellungsrechtlichen Vorschriften zur Errichtung des Amtes der Gleichstellungsbeauftragten müssen sich an einer Vielzahl verfassungsrechtlicher Normen messen lassen, von welchen die zentralen Maßstäbe und ihre Implikationen für das Amt im Folgenden vorgestellt werden.⁷⁷

A. Art. 3 Abs. 2 GG

Verfassungsrechtliche Grundlage für die rechtliche und tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern sind Art. 3 Abs. 2 GG und Art. 3 Abs. 3 GG.⁷⁸ Parallele Vorschriften finden sich auch in den meisten Landesverfassungen.⁷⁹ Für diese Untersuchung ist Art. 17 Abs. 3 der Landesverfassung Rheinland-Pfalz⁸⁰ (LV) heranzuziehen.

Art. 3 Abs. 2 GG enthält mit dem im Jahr 1994 eingefügten Satz 2 einen ausdrücklichen Verfassungsauftrag zur Durchsetzung der Gleichstellung von Frau und Mann in der Lebensrealität.⁸¹ Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG verlangt,

⁷⁷ Vgl. Gurlit, LKV 2015, 145 (146).

⁷⁸ Ruge/Krömer/Pawlak/Rabe v. Pappenheim in: Ruge/Krömer/Pawlak/Rabe v. Pappenheim, Lexikon Arbeitsrecht im öffentlichen Dienst, 2019, I. Grundlagen im Verfassungs- und Europarecht, Gleichstellung; Schiek/Dieball u.a., Frauengleichstellungsgesetze, 2. Aufl. 2002, Rn. 16; Schmidt, in: ErfK, GG, 2021, Art. 3 Rn. 90, 94.

⁷⁹ Schiek, in: Schiek/Dieball u.a., Frauengleichstellungsgesetze, 2. Aufl. 2002, Rn. 16; Schnelle/Hopkins, DÖV 2011, 150 (150).

⁸⁰ Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 18.05.1947, VOBl. 1947, S. 209.

⁸¹ Siehe nur BVerfG, Urteil vom 28.01.1992 – 1 BvR 1025/82 –, juris, Rn. 53; Erzinger, NVwZ 2016, 359 (359); Schnelle/Hopkins, DÖV 2011, 150 (150); Langenfeld, in: Maunz/Dürig, GG, 92. EL 08.2020, Art. 3 Rn. 56, 57, 59; Gurlit, LKV 1997, 145 (147); Stellungnahme des deutschen Juristinnenbundes zur bevorstehenden Novelle des Hessischen Gleichberechtigungsgesetzes (HGIG), 26.01.2006; Staatszielbestimmung betonend Starck, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 3 Rn. 312; Schmidt, in: ErfK, GG, 2021, Art. 3 Rn. 82; Manssen, Staatsrecht II, 17. Aufl. 2020, Rn. 882; BVerfG, Beschluss vom 05.04.2005 – 1 BvR 774/02 –, juris, Rn. 25; Kischel, in: BeckOK GG, 42. Ed. 12.2019, Art. 3 Rn. 180-182; Nußberger, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 3 Rn. 258 ff.; vgl. zu Art. 17 LV, Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 17 Rn. 39, 40.

dass die Durchsetzung der Gleichberechtigung vom Staat gefördert wird.⁸² Der Nachtarbeitsbeschluss des Bundesverfassungsgerichts⁸³ im Januar 1992 hatte zum Regelungsgehalt des Art. 3 Abs. 2 GG festgestellt, dass dieser über das Differenzierungsverbot in Art. 3 Abs. 3 GG hinausgeht, indem er sich auf die gesellschaftliche Wirklichkeit erstreckt und damit positive Veränderungen umfasst.⁸⁴

Die Verfassung fordert damit vom einfachen Gesetzgeber eine „strukturelle Gestaltung der Geschlechterverhältnisse“⁸⁵ und ist darauf gerichtet, auf „Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene eine sachgerechte Förderungspolitik zur Erreichung der tatsächlichen Gleichberechtigung [zu] bewirken“.⁸⁶

Die Verfassung des Landes Rheinland-Pfalz sieht in Art. 17 Abs. 3 S. 1 LV⁸⁷ vor, dass Frauen und Männer gleichberechtigt sind und der Staat Maßnahmen zur Gleichstellung von Frauen und Männern in Staat und Gesellschaft ergreift (Art. 17 Abs. 3 S. 2 LV) und dass Maßnahmen zum Ausgleich bestehender Ungleichheiten zulässig sind (Art. 17 Abs. 3 S. 3 LV). Art. 17 Abs. 3 S. 2 und S. 3 LV enthalten damit einen Verfassungsauftrag zur Gleichstellung,⁸⁸ der sich an die Regelungen in Art. 3

82 Schmidt, in: ErfK, GG, 2021, Art. 3 Rn. 83.

83 BVerfG, Urteil vom 28.01.1992 – 1 BvR 1025/82 –, juris.

84 BVerfG, Urteil vom 28.01.1992 – 1 BvR 1025/82 –, juris, Rn. 53; Wrase/Klose, in: Foljanty/Lembke, Feministische Rechtswissenschaft, § 4 Rn. 7; Schmidt, in: ErfK, GG, 2021, Art. 3 Rn. 82; Sodan/Ziekow, Grundkurs Öffentliches Recht, 9. Aufl. 2020, § 30 Rn. 21; Langenfeld, in: Maunz/Dürig, GG, 92. EL 08.2020, Art. 3 Rn. 59.

85 Schiek/Dieball u.a., Frauengleichstellungsgesetze, 2. Aufl. 2002, Rn. 18.

86 Steiner, PersV 2010, 44 (48); vgl. Nußberger, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 3 Rn. 232; Bericht der gemeinsamen Verfassungskommission vom 05.11.1993, BT-Drucks. 12/6000, S. 50; vgl. Schiek/Dieball u.a., Frauengleichstellungsgesetze, 2. Aufl. 2002, Rn. 23; vgl. Stellungnahme des deutschen Juristenbundes zur bevorstehenden Novelle des Hessischen Gleichberechtigungsgesetzes (HGIG), 26.01.2006.

87 Art. 17 Abs. 3 LV, eingefügt durch Art. 1 Nr. 3 des 34. Gesetzes zur Änderung der Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 08.03.2000, GVBl. S. 65 lautet: „(3) Frauen und Männer sind gleichberechtigt. Der Staat ergreift Maßnahmen zur Gleichstellung von Frauen und Männern in Staat und Gesellschaft, insbesondere im Beruf, in Bildung und Ausbildung, in der Familie sowie im Bereich der sozialen Sicherung. Zum Ausgleich bestehender Ungleichheiten sind Maßnahmen, die der Gleichstellung dienen, zulässig.“

88 Merten, in: Merten/Papier, Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, 2017, § 255 Rn. 100, 101 und § 232 Rn. 73 ff., der für Art. 17 Abs. 3 S. 1 LV von einem subjektiven Grundrecht zum Schutz einzelner Personen vor geschlechtsbezogener Diskriminierung ausgeht; siehe umfassend zu Art. 17