



Ausarbeitung

Erhöhung des Anteils von Frauen in Führungspositionen in Wissenschaft und Forschung



Erhöhung des Anteils von Frauen in Führungspositionen in Wissenschaft und Forschung

Verfasser/in: [REDACTED]
Aktenzeichen: WD 3 – 3000 – 045/12
Abschluss der Arbeit: 20. Februar 2012
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung
Telefon: [REDACTED]

1. Einleitung

Frauen sind in Deutschland in Wissenschaft und Forschung unterrepräsentiert. Während zwar mehr als die Hälfte der Studienabsolventen weiblich sind und der Anteil von erfolgreichen Doktorandinnen bei 41,9% liegt, beträgt der Anteil von Frauen an der Gesamtzahl der Personen mit Habilitation nur 23,4% und derjenige an der Gesamtzahl der Professoren nur 17,4%. 19,3% der Posten in der Hochschulleitung werden von Frauen besetzt, in außerhochschulischen Forschungseinrichtungen beträgt dieser Prozentsatz nur 11,4%.¹

Im Folgenden sollen Möglichkeiten erörtert werden, den Anteil von Frauen in Führungspositionen in Wissenschaft und Forschung durch rechtliche Vorgaben zu erhöhen. Hierbei soll es insbesondere um die Frage gehen, welche Gesetze oder sonstigen Rechtsnormen geändert werden müssten, um den Frauenanteil in den Beratungsgremien und Ressortforschungseinrichtungen der Bundesregierung zu erhöhen. Ferner soll erörtert werden, ob und wie die Auszahlung von Fördergeldern an die Einhaltung einer bestimmten Frauenquote gebunden werden könnte. Die Frage der rechtlichen Zulässigkeit von Quotenregelungen ist nicht Gegenstand dieser Ausarbeitung.

2. Erhöhung des Frauenanteils in den Gremien im Einflussbereich des Bundes

Der Frauenanteil in den Gremien im Einflussbereich des Bundes liegt bei durchschnittlich 24,5%.² Unter Gremien im Sinne des Bundesgremienbesetzungsgesetzes (BGremBG)³ fallen „Vorstände, Beiräte, Kommissionen, Ausschüsse, Verwaltungs- und Aufsichtsräte, kollegiale Organe und vergleichbare Gruppierungen unbeschadet ihrer Bezeichnung, soweit der Bund für deren Mitglieder Berufungsrechte oder Entsendungsrechte hat“; Ausnahmen gelten für die Gerichtsbarkeit, die Deutsche Bundesbank, die Mitglieder der Bundesregierung sowie Gremien, deren Mitgliedschaft auf einer Wahl oder Rechtsnorm beruhen (§ 2 BGremBG). Im Bereich der Wissenschaft und Forschung fallen bspw. der Hauptausschuss der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG), der Senat der Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaft oder der Aufsichtsrat des Karlsruher Instituts für Technologie in den Anwendungsbereich des BGremBG.⁴

Dieses Gesetz schreibt das Verfahren der **Doppelbenennung** für freiwerdende Posten vor: Die vorschlagsberechtigte Stelle hat, soweit ihr Personen verschiedenen Geschlechts mit der besonderen persönlichen und fachlichen Eignung und Qualifikation zur Verfügung stehen, für jeden freiwerdenden Platz jeweils einen Mann und eine Frau zu benennen (§ 4 BGremBG).

1 Gemeinsame Wissenschaftskonferenz (GWK), Materialien der GWK, Heft 16, Chancengleichheit in Wissenschaft und Forschung - Vierzehnte Fortschreibung des Datenmaterials (2008/2009) zu Frauen in Hochschulen und außerhochschulischen Forschungseinrichtungen, S. 6 ff.

2 Fünfter Bericht der Bundesregierung über den Anteil von Frauen in wesentlichen Gremien im Einflussbereich des Bundes, Berichtszeitraum 1. Juli 2004 bis 30. Juni 2009, BT-Drs. 17/4308.

3 Bundesgremienbesetzungsgesetz vom 24. Juni 1994 (BGBl. I S. 1406, 1413).

4 Eine umfassende Aufstellung findet sich im Fünften Bundesgremienbericht (Fn. 2), S. 85 - 94.

Da trotz dieser Doppelbenennungspflicht der Anteil von Frauen bei 24,5% geblieben ist, wäre eine **Änderung des BGremBG** in Betracht zu ziehen. Entsprechend könnte das Doppelbenennungsverfahren durch ein **Reißverschlussystem** ersetzt oder ergänzt werden, bei dem bei einer Gremienbesetzung der qualifizierte Vertreter des Geschlechts auszuwählen ist, das bei der letzten Besetzung nicht berücksichtigt worden ist. Die Bundesregierung schlägt hingegen die Ablösung der Verfahrensvorgaben durch „nachvollziehbare, realistische Zielvorgaben für wesentliche Gremien“ vor, die sich an der Entwicklung von Frauen in Führungspositionen beim Bund orientieren.⁵ Den einzelnen Ressorts bliebe damit ein Gestaltungsspielraum für das Verfahren der Besetzung und könne die Entwicklung jeweils geeigneter Maßnahmen fördern.

3. Erhöhung des Frauenanteils im Bereich der Ressortforschungseinrichtungen des Bundes

Nach der Definition der Bundesregierung umfasst Ressortforschung die Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten des Bundes, die der Vorbereitung, Unterstützung oder Umsetzung politischer Entscheidungen dienen und untrennbar mit der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben verbunden sind.⁶ Ressortforschung wurde im Jahr 2010 in 45 Bundeseinrichtungen mit Ressortforschungsaufgaben betrieben.⁷ Ganz überwiegend handelt es sich dabei um „Bundeseinrichtungen mit Forschungsaufgaben“, die als selbständige obere Bundesbehörde eingerichtet sind und der Fachaufsicht des zuständigen Ministeriums unterliegen. Daneben erfolgt Ressortforschung in sechs überwiegend privatrechtlich organisierten, außeruniversitären Einrichtungen.⁸

Soweit die Ressortforschungseinrichtungen als Bundesbehörden eingerichtet sind, sind sie an das Bundesgleichstellungsgesetz (BGleiG) gebunden.⁹ Gemäß § 3 BGleiG gilt das Gleichstellungsgesetz für die unmittelbare und mittelbare Bundesverwaltung unabhängig von der Rechtsform. Damit wäre das BGleiG wohl auch auf die überwiegend privatrechtlich organisierten außeruniversitären Forschungseinrichtungen anwendbar.

Nach § 8 BGleiG hat die Dienststelle Frauen, wenn sie in einzelnen Bereichen unterrepräsentiert sind, bei der Vergabe von Ausbildungsplätzen, Einstellung, Anstellung und beruflichem Aufstieg bei Vorliegen von gleicher Eignung, Befähigung und Leistung (Qualifikation) bevorzugt zu berücksichtigen, sofern nicht in der Person eines Mitbewerbers liegende Gründe überwiegen und keine Ausnahmeregelungen bspw. für Wahlämter vorliegen. Nach dem BGleichG ist damit in den Ressortforschungseinrichtungen des Bundes bereits eine sog. „weiche Quote mit Öffnungsklausel“ eingeführt. Ferner sind die Einrichtungen zur Aufstellung eines Gleichstellungsplans ver-

5 Fünfter Bundesgremienbericht (Fn. 2), S. 38.

6 Bundesregierung: Konzept einer modernen Ressortforschung, Berlin und Bonn 2007, S. 3.

7 Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), Bundesbericht Forschung und Innovation 2010, S. 535 - 545.

8 Wissenschaftsrat, Empfehlungen zur Profilierung der Einrichtungen mit Forschungsaufgaben des Bundes, Drs. 10295-10.

9 Bundesgleichstellungsgesetz vom 30. November 2001 (BGBl. I S. 3234), das zuletzt durch Artikel 15 Absatz 54 des Gesetzes vom 5. Februar 2009 (BGBl. I S. 160) geändert worden ist.

pflichtet. Gemäß § 2 GGO¹⁰ ist die Gleichstellung von Männern und Frauen als durchgängiges Leitprinzip in allen, auch den verwaltenden Maßnahmen der Bundesministerien zu fördern. Demgemäß ist das zuständige Bundesministerium im Rahmen der Fachaufsicht gehalten, Aspekte der Gleichstellung auch im Bereich der Ressortforschungseinrichtungen zu berücksichtigen.

Soweit weitergehende Maßnahmen zur Erhöhung des Frauenanteils in den Ressortforschungseinrichtungen angestrebt werden, kämen entsprechende **Änderungen des BGleiG** in Betracht.¹¹

4. Möglichkeit der Einführung einer Frauenquote in den außerhochschulischen Forschungsinstituten

Der Großteil der wissenschaftlichen Forschung findet an den **Hochschulen** statt. Aufgrund der Kompetenzverteilung des Grundgesetzes (GG), die den Ländern die „Kulturhoheit“ zuweist, sind die Landesgesetzgeber für den größten Teil der einschlägigen Gesetzgebung zuständig. Insbesondere wären für die Frauenförderung an den landeseigenen Hochschulen die jeweiligen **Landeshochschulgesetze und Landesgleichstellungsgesetze** einschlägig. Die **Universitäten der Bundeswehr** sind Einrichtungen des Bildungswesens im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Verteidigung. Träger ist die Bundesrepublik Deutschland, anerkannt werden sie nach Maßgabe der einschlägigen Landeshochschulrechte. Als Einrichtungen des Bundesministeriums der Verteidigung sind sie an die Bestimmungen des BGleiG gebunden.

Art. 91b GG erlaubt im Bereich der Wissenschaftspolitik eine Kooperation des Bundes mit den Ländern. Für die Durchführung der Kooperation wurde von den Bundes- und Landesregierungen das **GWK-Abkommen**¹² geschlossen, auf dessen Grundlage neun Forschungsinstitute, unter anderem die DFG, arbeiten. Als Regelungsort für die Einführung einer Quote für Frauen in Führungspositionen¹³ in den deutschen Forschungsinstituten bieten sich das GWK-Abkommen sowie die Ausführungsvereinbarung zum GWK-Abkommen über die Gleichstellung von Frauen und Männern bei der gemeinsamen Forschungsförderung (AV-Glei)¹⁴ an. Konkret käme § 4 der Anlage zum GWK-Abkommen in Betracht, der bereits eine Verpflichtung zur Förderung der Gleichstellung vorsieht.¹⁵

10 Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerin (GGO) vom 9. August 2000 (GMBL. S. 526), zuletzt geändert am 1. Juni 2009.

11 Baer in: Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), Hrsg., Rechtliche Grundlagen für Maßnahmen zur Förderung der Chancengleichheit in der Wissenschaft, 2009.

12 Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern über die Errichtung der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz vom 19. September 2007, BAnz Nr. 195 vom 18. Oktober 2007, S. 7787.

13 Die Zulässigkeit einer Frauenquote wurde bereits an anderer Stelle ausführlich erörtert.

14 Ausführungsvereinbarung zum GWK-Abkommen über die Gleichstellung von Frauen und Männern bei der gemeinsamen Forschungsförderung (AV-Glei), BAnz Nr. 18a vom 4. Februar 2009, S.18.

15 § 4 Abs. 2 Anlage GWK-Abkommen: Die Vertragsschließenden fördern die Gleichstellung von Frauen und Männern in den von ihnen gemeinsam geförderten Einrichtungen und Vorhaben entsprechend den in den Gleichstellungsgesetzen des Bundes und der Länder und in Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern über die Gleichstellung von

Hier böte sich die Möglichkeit, die geförderten Forschungsinstitute zu verpflichten, eine verbindliche und konkrete Zielvorgabe für die Erhöhung des Frauenanteils in ihren Führungspositionen einzuführen. Ebenfalls könnten hier mögliche Sanktionen für die Nichteinhaltung dieser Zielvorgaben genannt werden. Denkbar wäre zum Beispiel eine **Reduzierung der finanziellen Fördermittel** der GWK. Ähnliche Regelungen wären in der AV-Glei möglich.¹⁶

Zusätzlich zu etwaigen Änderungen des GWK-Abkommens ist es auch denkbar, dass die Forschungsinstitute eine **Selbstverpflichtung** abgeben, in der sie eine **verbindliche Frauenquote** festschreiben. Ein erster Schritt in diese Richtung ist die „Offensive für Chancengleichheit von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern“, die von der DFG, der Fraunhofer Gesellschaft, der Leibniz Gemeinschaft, der Hermann von Helmholtz-Gemeinschaft Deutscher Forschungszentren (HGF), der Max-Planck-Gesellschaft (MPG), der Hochschulrektorenkonferenz und dem Wissenschaftsrat im Jahr 2006 unterzeichnet wurde.¹⁷ In diesem Zusammenhang sind auch die von der DFG verabschiedeten „Forschungsorientierten Gleichstellungsstandards“ zu nennen.¹⁸ Die Einhaltung dieser Standards ist eines der entscheidungsrelevanten Kriterien bei der Bewilligung von Forschungsverbänden.

5. Möglichkeit der Bindung der Vergabe von Fördergeldern an die Erreichung einer Frauenquote im Bereich der Hochschule

Art. 91b GG erlaubt ferner, **Bund-Länder-Vereinbarungen** abzuschließen, um gemeinsam Wissenschaft und Forschung oder auch die Lehre an Hochschulen zu fördern. Auf dieser Grundlage und abgesichert durch Art. 104b GG¹⁹ sind die Exzellenzinitiative des Bundes und der Länder zur Förderung von Wissenschaft und Forschung an deutschen Hochschulen (Exzellenzvereinbarung) sowie die Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern über den Hochschulpakt 2020 zur Erweiterung des Studienangebotes geschlossen worden.²⁰ In diesen Vereinbarungen wurde unter anderem die Verteilung der Finanzierungsverpflichtungen zwischen Bund und Ländern geregelt.

Frauen und Männern bei der gemeinsamen Förderung zum Ausdruck kommenden Grundsätzen und wirken auf die Beseitigung bestehender sowie die Verhinderung künftiger Diskriminierung wegen des Geschlechts hin.

16 In Betracht kommen etwa § 1 AV-Glei und die Anlage über Maßnahmen zur gleichstellungsfördernden Personalentwicklung; vgl. hierzu Dalhoff, Jutta/Steinweg, Nina, Leistungsabhängige, verbindliche und flexible Zielquoten für wissenschaftliche Führungspositionen, CEWS-Positionspapier Nr.4, 2010, S. 11 f.

17 Offensive für Chancengleichheit von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern, in: Wissenschaftsrat, Empfehlungen zur Chancengleichheit von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern, WR Drs. 8036-07, 13.7.2007.

18 Diese Standards wurden von der DFG am 2. Juli 2008 beschlossen, online unter: http://www.dfg.de/foerderung/grundlagen_dfg_foerderung/chancengleichheit/index.html.

19 Henneke in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau, Grundgesetz Kommentar, 12. Aufl. 2011, Art. 104b Rn. 11.

20 Zu beiden Vereinbarungen Henneke in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau (Fn. 19), Art. 91b Rn. 22 f.

Auch für die Zukunft sind ähnliche Vereinbarungen zur Förderung bestimmter Ziele zulässig, wobei auch die alleinige Übernahme der Kosten (hinsichtlich der Zweckausgaben, jedoch nicht hinsichtlich der Verwaltungsausgaben) durch den Bund zulässig wäre.²¹ Entsprechende Vereinbarungen könnten **eine Klausel** enthalten, nach der die Ausgabe der Mittel an die Erreichung einer Frauenquote oder zur Erhöhung des Frauenanteils in den Führungspositionen einer Hochschule geknüpft würde. Ausschreibungen müssten entsprechend bereits an die Beachtung des Gleichstellungsrechts als Vergabekriterium gebunden werden.²² Ähnliches wurde bereits mit dem Professorinnenprogramm praktiziert, das das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) gemeinsam mit den Ländern im Jahr 2007 über eine Laufzeit von fünf Jahren aufgelegt hat. Ferner könnten in diese Vereinbarungen Berichtspflichten über die Umsetzung der Quotenregelung aufgenommen werden.

Ein entsprechender Zuwendungsbescheid könnte ggf. mit der konkreten **Auflage** der Erreichung einer bestimmten Frauenquote verbunden werden; würde gegen diese Auflage verstoßen, könnte – abhängig von der Bestimmtheit und Erfüllbarkeit der Auflage im Einzelfall – der Zuwendungsbescheid gemäß § 49 Abs. 3 VwVfG²³ für die Zukunft widerrufen werden. Ob eine entsprechende Auflage zulässig wäre, müsste im konkreten Einzelfall geprüft werden.



21 Henneke in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf (Fn. 20), Art. 91b Rn. 18.

22 Hierzu Baer (Fn. 11), S. 42.

23 Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102), das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 1 des Gesetzes vom 14. August 2009 (BGBl. I S. 2827) geändert worden ist.