

Prof. Dr. Ulrike Lembke
Freie Rechtswissenschaftlerin &
Expertin für rechtliche Geschlechterstudien
Richterin des Verfassungsgerichtshofes
des Landes Berlin
www.legal-gender-studies.de



Die verfassungsrechtliche Gleichstellungsverpflichtung und die Bedeutung der Kommunalen Gleichstellungsbeauftragten

Rechtsgutachten
im Auftrag der Bundesarbeitsgemeinschaft
kommunaler Frauenbüros & Gleichstellungsstellen

November 2025

Inhaltsverzeichnis

1. Politische Diskussionen um die Bestellung (kommunaler) Gleichstellungsbeauftragter	3
2. Die Gleichstellungsverpflichtung der Kommunen	8
2.1 Gleichberechtigung als individuelles Recht und staatliche Pflicht.....	9
2.2 Strukturelle Benachteiligung von Frauen.....	18
2.3 Gleichberechtigung: Frauenförderung und Vereinbarkeit, Teilhabe und gleiche Freiheit.....	24
2.4 „Institutionelle Mechanismen“ auch auf kommunaler Ebene.....	28
3. Gleichstellungsverpflichtung und kommunale Selbstverwaltung.....	33
3.1 Gleichstellung als Rechtspflicht der Kommunen	34
3.2 Gleichstellungsverpflichtung und kommunale Organisationshoheit.....	37
3.3 Gleichstellungsverpflichtung und kommunale Personalhoheit.....	38
3.4 Gleichstellungsverpflichtung und kommunale Finanzhoheit.....	39
3.5 Die Finanzierung von Pflichtaufgaben: Verletzung von Verfassungspflichten ist kein „Bürokratieabbau“	40
4. Gleichstellungsverpflichtung und kommunale Gleichstellungsbeauftragte.....	43
4.1 Strukturelle Frauendiskriminierung – effektive Gleichstellungsstrukturen.....	44
4.2 Ein weites Feld: Gleichstellung auf kommunaler Ebene	47
4.3 Das Amt der Gleichstellungsbeauftragten als (derzeit) notwendige Maßnahme zur Erfüllung der Gleichstellungsverpflichtung	50
5. Zusammenfassung: Erhalt von Gleichstellungsstrukturen und effektive Erfüllung der Gleichstellungsverpflichtung	55

1. Politische Diskussionen um die Bestellung (kommunaler) Gleichstellungsbeauftragter

Angesichts der langsamen Fortschritte bei der Durchsetzung der gemäß Artikel 3 Absatz 2 Grundgesetz geforderten Gleichberechtigung von Frauen entstand in den 1970er Jahren die Konzeption einer Gleichstellungsinstitution auf Regierungsebene, welche die tatsächliche Gleichberechtigung von Frauen als Querschnittsaufgabe im gesamten staatlichen Handeln implementieren sollte.¹ Am 1. Januar 1979 nahm die Leitstelle Gleichstellung der Frau als Stabsstelle des ersten Bürgermeisters im Stadtstaat Hamburg ihre Arbeit auf, 1982 wurde die erste kommunale Stelle in Köln eingerichtet, gefolgt von Bielefeld, Gelsenkirchen und Kassel, und ab Mitte der 1980er Jahre erwiesen sich kommunale Frauenbüros und Gleichstellungsstellen sowie kommunale Frauen- und Gleichstellungsbeauftragte als Erfolgsmodell in deutschen Kommunen.² In der DDR galt das Gesetz über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise vom 17. Mai 1990, wonach bei der Erfüllung der Selbstverwaltungsaufgaben die Gleichstellung von Frau und Mann zu sichern war und Gemeinden mit eigener Verwaltung zur Verwirklichung des Grundrechts auf Gleichberechtigung Gleichstellungsbeauftragte zu bestellen hatten.³

Nach Artikel 3 Absatz 2 Grundgesetz gilt das subjektive Grundrecht auf und die staatliche Pflicht zur Gleichberechtigung nicht nur als formale Gleichheit, sondern als tatsächliche Gleichstellung auch in der gesellschaftlichen Wirklichkeit.⁴ Die Verfassung des Freistaates Sachsen vom 27. Mai 1992 nimmt das Grundrecht in Artikel 18 Absatz 2 SächsVerf und die Staatspflicht in Artikel 8 SächsVerf in diesem substantiellen Verständnis explizit auf:

„Frauen und Männer sind gleichberechtigt.“ (Art. 18 II SächsVerf)

„Die Förderung der rechtlichen und tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern ist Aufgabe des Landes.“ (Art. 8 SächsVerf)

Die Umsetzung der rechtlichen und tatsächlichen Gleichstellung bedarf institutioneller Mechanismen auf allen staatlichen Ebenen. Daher wurde mit dem Sächsischen Frauenförderungsgesetz vom 31. März 1994 (SächsGVBl. S. 684) die Bestellung von Frauenbeauftragten für jede Dienststelle mit mindestens zehn beschäftigten Frauen vorgesehen, um die tatsächliche Gleichstellung von Frauen im öffentlichen Dienst zu verwirklichen. Und gemäß § 64 Abs. 2 der Gemeindeordnung vom 21. April 1993 (SächsGVBl. S. 301) sowie § 60 Abs. 2 der Landkreisordnung vom 19. Juli

¹ Siehe hierzu *Friedel Schreyögg & Ute von Wrangell*, Kommunale Gleichstellungsarbeit und ihre Akteurinnen – die Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten. Auftrag – Umsetzung – Ergebnisse, in: GENDER 2014, S. 65 (66), abrufbar unter <https://budrich-journals.de/index.php/gender/article/view/18110>.

² Siehe *Friedel Schreyögg & Ute von Wrangell*, Kommunale Gleichstellungsarbeit und ihre Akteurinnen – die Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten. Auftrag – Umsetzung – Ergebnisse, in: GENDER 2014, S. 65 (66 ff.), abrufbar unter <https://budrich-journals.de/index.php/gender/article/view/18110>; *Bundesarbeitsgemeinschaft kommunaler Frauenbüros und Gleichstellungsstellen (BAG)*, Auf den Schultern von starken Frauen. 40 Jahre BAG, 2024, S. 13, 16 f., https://www.gleichberechtigt.org/sites/default/files/2024-09/bag_jbroschuere_digital_bf.pdf.

³ Hierzu *Landesarbeitsgemeinschaft der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten Sachsens (LAG Sachsen)*, Geschichte, <https://gleichstellungsbeauftragte-sachsen.de/ueber-uns/>.

⁴ Grundlegend Bundesverfassungsgericht vom 28.02.1992, Az. 1 BvR 1025/84 (Nachtarbeitsverbot), abrufbar unter <https://www.bundesverfassungsgericht.de/>, seitdem ständige Rechtsprechung.

1993 (SächsGVBl. S. 577) waren Kommunale Gleichstellungsbeauftragte in den Gemeinden und Landkreisen zu bestellen, um Gleichstellung als Querschnittsaufgabe bei allen Tätigkeiten auf kommunaler Ebene zu garantieren.

Kommunale Gleichstellungsbeauftragte sind daher nicht für Gleichstellung im öffentlichen Dienst der Kommunen zuständig, sondern haben eine Vielzahl von Aufgaben, u.a. Förderung gleicher Teilhabe von Frauen im politischen und öffentlichen Leben, Gleichberechtigung im Erwerbsleben, bessere Vereinbarkeit von Familienleben und Erwerbstätigkeit, gerechtere Verteilung von Sorgearbeit, Bekämpfung von Geschlechterstereotypen, Gewaltschutz und Prävention von geschlechtsbezogener Gewalt, Vertretung der Interessen und Bedürfnisse von Frauen in allen kommunalen Angelegenheiten (von Stadtplanung bis Kulturförderung), Kooperation mit kommunalpolitischen Gremien, Ausschüssen und Verwaltung, Konzeption und Durchführung von Projekten zur Gleichstellung, Öffentlichkeitsarbeit, Beratung und Information.

Die Umsetzung der rechtlichen und tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern ist eine Aufgabe mit großem Veränderungspotential, weshalb sich die verfassungsrechtlichen und einfachgesetzlichen Pflichten hierzu immer starken Widerständen ausgesetzt gesehen haben. Bereits im Jahr 2015 stellte die AfD-Fraktion im Sächsischen Landtag einen Antrag auf Streichung der Verpflichtung von Kommunen und Landkreisen zur Bestellung von Gleichstellungsbeauftragten, wobei es nicht gelang, zwischen behördlichen Gleichstellungsbeauftragten in kommunalen Dienststellen und den Kommunalen Gleichstellungsbeauftragten mit breitem Aufgaben- und Wirkungskreis zu unterscheiden.⁵ Aufklärung und eine Würdigung der Arbeit von (kommunalen) Gleichstellungsbeauftragten erfolgten in der parlamentarischen Debatte durch alle demokratischen Parteien.⁶ Dieser Vorgang wiederholte sich in Schleswig-Holstein, wo die AfD-Fraktion im Landtag sogar einen Gesetzentwurf zur Abschaffung von Gleichstellungsbeauftragten in den Gemeinden, Kreisen, Ämtern und Hochschulen eingebracht hatte,⁷ und im Bundestag, wo die Abgeordneten demokratischer Parteien ihr Erstaunen über das plötzliche Interesse der AfD an guter Gleichstellungsarbeit zeigten und dies als taktisches Manöver zur geplanten Abschaffung von Gleichstellungsrecht und Gleichstellungsbeauftragten einordneten⁸. In ihrem Wahlprogramm 2025 hat die AfD die Abschaffung allen Gleichstellungsrechts (worunter wohl allein „Frauenquoten“ verstanden werden) und der Gleichstellungsbeauftragten an Hochschulen versprochen.⁹

In Sachsen wurde im Oktober 2023 ein neues Gleichstellungsgesetz erlassen. Dieses verpflichtet in § 13 Absatz 3 SächsGleiG die Dienststellen mit mindestens zehn beschäftigten Frauen auch auf kommunaler Ebene eine Gleichstellungsbeauftragte zu bestellen, welche die Gleichberechtigung im

⁵ Antrag der AfD-Fraktion vom 20.04.2015, Drs. 6/1390, abrufbar unter <https://edas.landtag.sachsen.de/>. Das Datum des Antrags spricht für sich. Zur Fixierung auf Geschlechterthemen und dem Kampf gegen Gleichstellung der Geschlechter als zentralem Politikfeld autoritärer und rechtsextremer Bewegungen und Parteien siehe grundlegend Daniela Rüther, Die Sexbesessenheit der AfD. Rechte im „Genderwahn“, 2025.

⁶ Siehe Sächsischer Landtag, Plenarprotokoll 6/13 vom 30. April 2015, abrufbar unter <https://edas.landtag.sachsen.de/>.

⁷ Hierzu Schleswig-Holsteinischer Landtag, Plenarprotokoll 19/65 vom 28. August 2019, S. 5003 ff., abrufbar unter https://www.landtag.ltsh.de/export/sites/ltsh/infothek/wahl19/plenum/plenprot/2019/19-065_08-19.pdf.

⁸ Siehe Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (13. Ausschuss) vom 16.09.2020, Drs. 19/22603, <https://dserver.bundestag.de/btd/19/226/1922603.pdf>.

⁹ Siehe Wahlprogramm der AfD für die Bundestagswahl 2025 vom 12.01.2025, S. 133, 163, abrufbar unter <https://www.bundestagswahl-bw.de/wahlprogramm-afd>.

öffentlichen Dienst der Kommune voranbringen und sichern soll. Diese Funktion der behördlichen Gleichstellungsbeauftragten kann auch durch Kommunale Gleichstellungsbeauftragte wahrgenommen werden, es handelt sich aber um zwei unterschiedliche Ämter mit unterschiedlichem Aufgabenkreis. Kommunale Gleichstellungsbeauftragte, die für ein breites Wirkungsfeld zur Durchsetzung der rechtlichen und tatsächlichen Gleichstellung auf kommunaler Ebene zuständig sind, werden nach § 64 Absatz 2 der Sächsischen Gemeindeordnung und nach § 60 Absatz 2 der Sächsischen Landkreisordnung bestellt:

„Zur Verwirklichung des Grundrechts der Gleichberechtigung von Frau und Mann in Familie, Beruf und Gesellschaft sowie zur Schaffung von Chancengerechtigkeit für alle Geschlechter im örtlichen Zuständigkeitsbereich haben die Gemeinden mit eigener Verwaltung Kommunale Gleichstellungsbeauftragte zu bestellen. In Gemeinden mit mehr als 17 000 Einwohnern soll diese Aufgabe hauptamtlich erfüllt werden. Näheres regelt die Hauptsatzung.“

„Zur Verwirklichung des Grundrechts der Gleichberechtigung von Frau und Mann in Familie, Beruf und Gesellschaft sowie zur Schaffung von Chancengerechtigkeit für alle Geschlechter im örtlichen Zuständigkeitsbereich haben die Landkreise Kommunale Gleichstellungsbeauftragte zu bestellen. Sie sollen hauptamtlich tätig sein. Das Nähere regelt die Hauptsatzung.“

Damit hat das Land Sachsen die Bestellung von Kommunalen Gleichstellungsbeauftragten zur Durchsetzung der rechtlichen und tatsächlichen Gleichstellung als weisungsfreie Pflichtaufgabe an die Kommunen übertragen, deren Erfüllung nur der Rechtsaufsicht (allerdings inklusive ihrer verfassungsrechtlich relevanten Effektivität) unterliegt und vom Land zu finanzieren ist. Angesichts der desaströsen Finanzsituation der sächsischen Kommunen und des Fachkräftemangels wurden schon früh Hoffnungen in ein „Kommunales Freiheitsgesetz“ mit der Eröffnung größerer Handlungsspielräume für die Kommunen und ihrer finanziellen Entlastung gesetzt, welches in der zweiten Jahreshälfte 2025 in den Landtag eingebracht werden sollte.¹⁰ Im Mai 2025 wurde bekannt, dass das Sächsische Staatsministerium des Innern plant, mit dem „Kommunalen Freiheitsgesetz“ sowohl kommunale Dienststellen vom Geltungsbereich des SächsGleiG auszunehmen, so dass auf kommunaler Ebene keine behördlichen Gleichstellungsbeauftragten für den öffentlichen Dienst mehr bestellt werden müssten, als auch die Pflichtaufgabe zur Bestellung Kommunaler Gleichstellungsbeauftragter ersatzlos zu streichen oder zu einer freiwilligen Aufgabe der Gemeinden und Landkreise umzuwandeln, was ihre faktische Abschaffung bedeuten würde.¹¹ Dass es sich hierbei

¹⁰ Siehe hierzu Sächsische Staatsregierung, Medieninformation vom 27.03.2025, <https://www.medien-service.sachsen.de/medien/news/1085830>; sowie zuvor schon erwartungsvoll: Sächsischer Städte- und Gemeindetag, Pressemitteilung Nr. 12/24 vom 22. Juli 2024: „Vorschriften, die die kommunale Selbstverwaltung einschränken, müssen kritisch geprüft und möglichst abgeschafft werden. Überflüssige Berichtspflichten oder Pflichtbestellungen von Beauftragten müssen künftig wegfallen.“, <https://www.ssg-sachsen.de/de/aktuelles/pressemitteilungen/2024/12-sachsens-staedte-und-gemeinden-richten-ihre-erwartungen-an-die-regierung-des-neuen-saechsischen-landtages-teil-1/>. Die Vorstellung, kommunale Selbstverwaltung könne grenzenlose Freiheit ohne rechtliche Schranken oder Gemeinwohlorientierung sein, bewegt sich außerhalb der Verfassungsordnung.

¹¹ Siehe nur MDR aktuell vom 01. Juni 2025, <https://www.mdr.de/nachrichten/sachsen/gleichstellung-kommunen-innenministerium-sparen-100.html>; sowie Frankfurter Rundschau vom 03.07.2025, <https://www.fr.de/politik/afd-jubelt-in-sachsen-ist-die-gleichstellung-in-gefahr-93792897.html>.

um zwei unterschiedliche Ämter handelt und was eigentlich der Aufgabenbereich von Kommunalen Gleichstellungsbeauftragten ist, scheint in der Diskussion nicht immer präsent zu sein.

Exkurs: Kommunale (externe) Gleichstellungsbeauftragte und behördliche (interne) Gleichstellungsbeauftragte erfüllen jeweils unterschiedliche, klar abgegrenzte Aufgabenbereiche der Gleichstellungsarbeit in Sachsen.

Kommunale Gleichstellungsbeauftragte sind auf Grundlage der Sächsischen Gemeinde- oder Landkreisordnung für die gesamte Bevölkerung einer Kommune zuständig. Sie bringen Gleichstellungsaspekte in kommunale Politik und Verwaltung ein, beraten kommunale Gremien, initiieren Projekte und wirken darauf hin, Benachteiligungen abzubauen und ressortübergreifend Chancengerechtigkeit im gesellschaftlichen Alltag für alle Einwohner*innen zu verbessern. Kommunale Gleichstellungsbeauftragte sind in ihrer fachlichen Arbeit weisungsfrei und häufig unmittelbar bei der Verwaltungsleitung angesiedelt, um die querschnittsorientierten Aufgaben effektiv wahrnehmen zu können.

Interne oder behördliche Gleichstellungsbeauftragte / Gleichstellungsbeauftragte in der Dienststelle arbeiten auf Grundlage des Sächsischen Gleichstellungsgesetzes ausschließlich innerhalb einer (kommunalen) Dienststelle. Sie sind für die dort Beschäftigten zuständig und unterstützen die Dienststellenleitung bei der Umsetzung der Gleichstellungsverpflichtung im öffentlichen Dienst. Dazu gehört vor allem die Begleitung von Personalentscheidungen, die Sicherstellung der Chancengleichheit in Auswahl- und Beförderungsverfahren sowie die Beratung von Beschäftigten zu Themen wie Vereinbarkeit von Familie und Beruf, beruflicher Aufstieg oder sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz. Auch interne Gleichstellungsbeauftragte agieren in dieser Funktion weisungsfrei, gehören jedoch organisatorisch zur jeweiligen Behörde.

Kommunale und behördliche Gleichstellungsarbeit können sich inhaltlich ergänzen, sind aber rechtlich und organisatorisch klar voneinander getrennt. In einzelnen Kommunen kann eine Person zwar beide Funktionen übernehmen, jedoch nur auf Grundlage getrennter Bestellungen und mit jeweils eigenen Aufgaben- und Zeitressourcen. Während die Kommunale Gleichstellungsbeauftragte nach außen, in die Gesellschaft und die Kommunalpolitik wirkt, bezieht sich die Tätigkeit der internen Gleichstellungsbeauftragten ausschließlich auf die Mitarbeitenden innerhalb des (kommunalen) öffentlichen Dienstes.

Gleichstellungsstellen, Frauenbüros oder Referat für Gleichstellung bezeichnen meist die organisatorische Ausgestaltung kommunaler Gleichstellungsarbeit. Sie sind institutionelle oder organisatorische Einheiten und dienen als feste Anlauf- und Beratungsstellen, bündeln Öffentlichkeitsarbeit, Projekte und Netzwerkarbeit und unterstützen die Kommunale Gleichstellungsbeauftragte in ihrer Tätigkeit. Gleichstellungsbeauftragte, ob kommunal oder intern, sind dagegen eine gesetzlich definierte Funktion mit spezifischen Zuständigkeiten.

Auf der 35. Hauptkonferenz der für die Gleichstellung zuständigen Landesministerinnen und -minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder (GFMK) am 26. und 27. Juni 2025 wurde einstimmig die „Essener Erklärung“ verabschiedet.¹²

Die Erklärung legt einen Fokus darauf, dass sich die Gleichstellung der Geschlechter und eine wehrhafte Demokratie in einer offenen Gesellschaft gegenseitig stärken und bedingen, und fordert kontinuierliches Engagement für die tatsächliche Durchsetzung des Verfassungsauftrags zur Gleichberechtigung, eine erweiterte Perspektive auf Gleichstellungsarbeit, die Abwehr demokratiefeindlicher Angriffe in Form von Antipluralismus, Extremismus, Antifeminismus und Hasskriminalität gegen Frauen und Mädchen, Gewaltfreiheit analog und digital, die Stärkung demokratischen Engagements und politischer Teilhabe für Frauen sowie intersektionale Gleichstellung als Kernelement der Demokratie in einer offenen Gesellschaft.¹³

Ferner hat die GFMK auf Antrag Sachsens festgestellt, dass die Arbeit der Kommunalen Gleichstellungsbeauftragten von hoher Bedeutung für die Umsetzung von Artikel 3 Absatz 2 Grundgesetz ist, und dringend die Stärkung kommunaler Gleichstellungsbeauftragter (unter Wahrung der kommunalen Selbstverwaltung) gefordert, damit diese gegen Angriffe und Beschränkungen geschützt werden und ihre notwendige Handlungsfähigkeit erhalten bleibt.¹⁴

Am 16. September 2025 äußerte sich das Präsidium des Deutschen Städtetages zur Bedeutung kommunaler Gleichstellungsarbeit für die Erfüllung verfassungsrechtlicher Pflichten und für eine demokratische Gesellschaft und gegen jede Schwächung:

- „1. Das Präsidium stellt fest, dass das Staatsziel der Gleichstellung der Geschlechter aus Art. 3 Abs. 2 Grundgesetz (GG) noch nicht erreicht ist. Es existieren in unterschiedlichen Lebensbereichen nach wie vor strukturelle Benachteiligungen von Frauen, die deren gleichberechtigte gesellschaftliche Teilhabe beeinträchtigen.
2. Das Präsidium unterstreicht vor diesem Hintergrund die Bedeutung kommunaler Gleichstellungsarbeit. Sie ist ein wirksames Mittel zur Erfüllung des Staatsziels aus Art. 3 Abs. 2 GG und seiner untergesetzlichen Ausgestaltungen.
3. Die Gleichstellung der Geschlechter und der Schutz vor Diskriminierung stärken eine demokratische Gesellschaft. Die Arbeit der kommunalen Gleichstellungsstellen trägt wesentlich dazu bei, über die Verwaltung hinaus für gleichstellungsrelevante Problemstellungen zu sensibilisieren. Ihre Arbeit darf dabei nicht geschwächt werden.“¹⁵

¹² Siehe <https://www.gleichstellungsministerkonferenz.de/Startseite.html>.

¹³ 35. Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen und -minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder (GFMK), Beschlüsse und Entschlüsse, 26./27. Juni 2024, TOP 3.1, https://www.gleichstellungsministerkonferenz.de/documents/35-gfmk-hauptkonferenz-protokoll_klein_1758702032.pdf.

¹⁴ 35. GFMK, Beschlüsse und Entschlüsse, 26./27. Juni 2024, TOP 4.2, ebd.

¹⁵ Präsidium des Deutschen Städtetages, Beschluss vom 16.09.2025, <https://www.staedtetag.de/positionen/beschluesse/2025/458-praesidium-bedeutung-kommunaler-gleichstellungsarbeit>.

In diesem Rechtsgutachten wird der Frage nachgegangen, ob die (faktische) Abschaffung Kommunalen Gleichstellungsbeauftragter in Sachsen mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben und sonstigen rechtlichen Verpflichtungen des Landes und der Kommunen vereinbar wäre. Hierfür wird zunächst Inhalt und Umfang der verfassungsrechtlichen Pflichten zur Durchsetzung der rechtlichen und tatsächlichen Gleichstellung dargestellt. Sodann ist zu prüfen, ob die Berufung auf die ebenfalls verfassungsrechtlich garantierte kommunale Selbstverwaltung so weit gehen kann, Kommunale Gleichstellungsbeauftragte als zentrale institutionelle Vorkehrung für die Erfüllung von Gleichstellungspflichten auf kommunaler Ebene (faktisch) zu beseitigen. Hierbei dürfte weniger die Frage des Frauenanteils im öffentlichen Dienst der Kommunen von Relevanz sein als die Umsetzung der Gleichberechtigung von Frauen in allen örtlichen Angelegenheiten.

Angesichts der Breite der notwendigen Tätigkeiten Kommunalen Gleichstellungsbeauftragter und der fortdauernden strukturellen Benachteiligung von Frauen in Erwerbsleben, Politik, Kultur, Wirtschaft, Wissenschaft, Familie und Ehrenamt sowie ihrer extremen Unterrepräsentanz in der Kommunalpolitik in Sachsen drängt sich die Frage nach einem gleichwertigen oder zumindest hinreichend effektiven institutionellen Mechanismus auf, der Kommunale Gleichstellungsbeauftragte ersetzen könnte. Hierfür ist bislang ebenso wenig vorgetragen wie zur Frage, ob die (faktische) Abschaffung Kommunalen Gleichstellungsbeauftragter nicht lediglich zu Einsparungen für den Freistaat bei der Finanzierung übertragener Pflichtaufgaben und erheblichen Nachteilen für die Kommunen führen würde.

2. Die Gleichstellungsverpflichtung der Kommunen

Artikel 3 Absatz 2 Grundgesetz i.V.m. Artikel 18 Absatz 2 der Verfassung des Freistaates Sachsen begründet ein individuelles Recht von Frauen und Mädchen, nicht allein wegen ihres Geschlechts Nachteile zu erleiden, ebenso wie eine staatliche Pflicht, Frauen und Mädchen vor unmittelbarer wie mittelbarer, struktureller wie institutioneller Diskriminierung zu schützen und ihre formelle und substantielle Gleichberechtigung zu verwirklichen. Die Förderung der rechtlichen und tatsächlichen Gleichstellung ist zudem in Artikel 8 der Verfassung des Freistaates Sachsen als expliziter Staatsauftrag verankert.

Gleichberechtigung als Grundrecht und staatliche Pflicht zielt nicht allein auf formale, sondern auch auf substantielle Gleichheit. Noch immer sind Frauen und Mädchen auf Grund ihres Geschlechts in allen Lebensbereichen *strukturell* benachteiligt. Die staatliche Pflicht zur Gleichberechtigung ist bis auf Weiteres eine staatliche Pflicht zur Frauenförderung, meint aber zugleich gesellschaftliche Veränderungen, die allen zugutekommen: durch gerechtere Verteilung von Ressourcen und Teilhabe, bessere Vereinbarkeit und Aufwertung von Sorgearbeit, Bekämpfung von Geschlechterstereotypen und geschlechtsbezogener Gewalt. Um erfolgreich zu sein, muss Gleichstellungsarbeit durch Frauenförderung und für mehr Geschlechtergerechtigkeit systematisch und strukturell erfolgen. Das Amt der Gleichstellungsbeauftragten spielt hierfür eine zentrale Rolle.

Weil strukturelle Benachteiligung nur durch strukturelle Maßnahmen effektiv verringert oder beseitigt werden kann, werden im europäischen und internationalen Recht „institutionelle Mechanismen“ zur Verwirklichung der Gleichberechtigung verlangt. Dies umfasst Gender Mainstreaming in allen Bereichen, auskömmliche Finanzierung, institutionelle Infrastruktur sowie einschlägige Forschung, Datenerhebung, Konzeption und Planung, welche die Bedarfe von Frauen in intersektionaler Perspektive adressieren. Zur institutionellen Infrastruktur gehören auch Gleichstellungsbeauftragte auf allen staatlichen Ebenen inklusive der Kommunen.

2.1 Gleichberechtigung als individuelles Recht und staatliche Pflicht

Seit 1949 stellt Artikel 3 Absatz 2 Grundgesetz fest: „Männer und Frauen sind gleichberechtigt.“ Dieses Grundrecht hat ein hohes Gewicht und wurzelt in der Menschenwürde, es hat unmittelbare Geltung und jedes entgegenstehende Recht ist seit 1953 unwirksam.¹⁶ Artikel 3 Absatz 2 Grundgesetz umfasst eine Staatsaufgabe zur Garantie von Gleichheit in Freiheit ebenso wie ein individuelles Recht von Frauen und Mädchen, nicht allein wegen des Geschlechts Nachteile zu erleiden.¹⁷ Damit enthält die Verfassungsnorm ein individuelles subjektives Recht auf Nichtdiskriminierung und Gleichstellung und ist zugleich eine wertentscheidende Grundsatznorm,¹⁸ die alles staatliche Handeln beeinflusst.

Formale Gleichheit, beispielsweise durch das gleiche Wahlrecht, formal gleichen Zugang zu Berufen oder geschlechtsneutrale Gesetze, ist ein wesentliches Element von Gleichberechtigung und zentrale Voraussetzung für materielle bzw. substantielle Gleichheit, welche ebenso garantiert ist.¹⁹ Auch wenn formale Gleichheit mühsam erkämpft werden musste, ist sie nur der erste Schritt. Ziel von Artikel 3 Absatz 2 Grundgesetz ist die Gleichberechtigung von Frauen und Mädchen in der gesellschaftlichen Wirklichkeit: gleiche Chancen, gleiche Löhne, gleiche Teilhabe, gleiche (Sorge-)Arbeit, gleiche Anerkennung. Diese wesentliche Dimension von Gleichberechtigung wurde vom Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zur Aufhebung des Nachtarbeitsverbots für Frauen vom 28. Februar 1992 prominent formuliert:

„Der Satz ‚Männer und Frauen sind gleichberechtigt‘ will nicht nur Rechtsnormen beseitigen, die Vor- oder Nachteile an Geschlechtsmerkmale anknüpfen, sondern für die Zukunft die Gleichberechtigung der Geschlechter durchsetzen. Er zielt auf die Angleichung der Lebensverhältnisse. So müssen Frauen die gleichen Erwerbschancen haben wie Männer. Überkommene Rollenverteilungen, die zu einer höheren Belastung oder sonstigen Nachteilen für Frauen führen, dürfen durch staatliche Maßnahmen nicht verfestigt werden. Faktische Nachteile, die

¹⁶ Statt vieler *Hans D. Jarass & Bodo Pieroth*, Grundgesetz. Kommentar, 16. Aufl. 2024, Art. 3, Rn. 101.

¹⁷ Siehe *Susanne Baer & Nora Markard*, in: Peter M. Huber & Andreas Voßkuhle (Hg.), Grundgesetz. Kommentar, 8. Aufl. 2024, Band 1, Art. 3 Abs. 2, Rn. 355; *Ute Sacksofsky*, in: Dieter C. Umbach & Thomas Clemens (Hg.), Grundgesetz: Mitarbeiterkommentar, 2002, Band I, Art. 3 II, III 1, Rn. 349, 353.

¹⁸ Siehe nur *Hans D. Jarass & Bodo Pieroth*, Grundgesetz. Kommentar, 16. Aufl. 2024, Art. 3, Rn. 102.

¹⁹ Grundlegend *Ute Sacksofsky*, Unmittelbare und mittelbare Diskriminierung, in: Anna Katharina Mangold & Mehrdad Payandeh (Hg.), Handbuch Antidiskriminierungsrecht. Strukturen, Rechtsfiguren und Konzepte, 2020, S. 597 (603 ff.).

typischerweise Frauen treffen, dürfen wegen des Gleichberechtigungsgebots des Art. 3 Abs. 2 GG durch begünstigende Regelungen ausgeglichen werden.“²⁰

Die hieraus folgenden staatlichen Verpflichtungen umfassen das Unterlassen von Diskriminierung ebenso wie das Ergreifen von Fördermaßnahmen, die Bekämpfung von Geschlechterrollenstereotypen und geschlechtsbezogener Gewalt ebenso wie die Garantie von Teilhabe und den notwendigen Ressourceneinsatz hierfür sowie nicht zuletzt die Wahrnehmung und Adressierung intersektionaler Diskriminierung von Frauen. Gleichberechtigung von Frauen in der gesellschaftlichen Wirklichkeit, nicht nur auf dem Papier, ist ein herausforderungsvolles Unterfangen, weil Strukturen und Institutionen ebenso der Veränderung bedürfen wie persönliche Einstellungen, liebgewordene Routinen und alltägliche Vorteile und Vorurteile.

Das Bundesverfassungsgericht hatte die verfassungsrechtliche Pflicht zu tatsächlicher Gleichstellung auch betont, weil es mit der Verwirklichung von Artikel 3 Absatz 2 Grundgesetz nur recht schleppend voranging. Noch Ende der 1980er Jahre wies die Bundesrepublik im *westeuropäischen* Vergleich ein markantes Defizit in Fragen von Gleichstellung, Frauenrechten und modernen Geschlechterverhältnissen auf.²¹ Ab 1990 waren auch Millionen neue Bundesbürger*innen (Frauen wie Männer) aus den neuen Bundesländern überrascht von den anachronistischen Verhältnissen beispielsweise in Bezug auf weibliche Erwerbstätigkeit, reproduktive Rechte oder Geschlechterrollenstereotype. Der Handlungsbedarf war erkannt. Artikel 3 Absatz 2 Grundgesetz wurde 1994 um einen zweiten, klarstellenden Satz ergänzt:

„Männer und Frauen sind gleichberechtigt. Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin.“

Damit hatte die Nachtarbeitsverbots-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts mit ihrer Betonung materieller Gleichheit ihren Niederschlag im Text der Bundesverfassung gefunden. Die Notwendigkeit, die strukturelle Benachteiligung von Frauen endlich zu überwinden, prägte auch die verfassungsgebenden Prozesse in den neuen Bundesländern. Der Freistaat Sachsen übernahm nicht nur das Grundrecht auf Gleichberechtigung in Artikel 18 Absatz 2 der Sächsischen Verfassung, sondern regelte im Abschnitt 1 „Grundlagen des Staates“ in Artikel 8 ferner:

„Die Förderung der rechtlichen und tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern ist Aufgabe des Landes.“

Tatsächliche Gleichstellung ist aber nicht zu erreichen, indem formal gleiches Recht geschaffen und dann gleich auf Frauen und Männer angewendet wird. Die Lebensverhältnisse sind so unterschiedlich, dass gleiches Recht in der Anwendung zu ganz unterschiedlichen Ergebnissen führen kann. Nicht selten verbirgt formal gleiches Recht auch nur substantielle Ungleichheit in der gesellschaftlichen Wirklichkeit. Diese verdeckten Diskriminierungen werden durch materielles Gleichstellungsrecht und Gleichstellungsmaßnahmen aufgedeckt und abgestellt.

²⁰ Bundesverfassungsgericht vom 28.02.1992, Az. 1 BvR 1025/84 (Nachtarbeitsverbot), Rn. 53, abrufbar unter <https://www.bundesverfassungsgericht.de/>.

²¹ Vgl. Ute Gerhard, Für eine andere Gerechtigkeit. Dimensionen feministischer Rechtskritik, 2018, S. 293 ff.

Das Grundrecht auf Gleichberechtigung verbietet nämlich nicht nur direkte oder intentionale Diskriminierungen von Frauen und Mädchen, sondern beinhaltet auch Schutz vor faktischen (strukturellen) Benachteiligungen.²² Die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung wird gerade auch durch scheinbar geschlechtsneutrale Regelungen, Maßnahmen und Praktiken behindert, die im Ergebnis weit überwiegend Frauen negativ betreffen.²³ Auf Grundlage von europa- und völkerrechtlichen Entwicklungen hat das Bundesverfassungsgericht den Schutz von Frauen vor mittelbarer Diskriminierung daher in seine ständige Rechtsprechung aufgenommen:

„Eine grundsätzlich unzulässige Anknüpfung an das Geschlecht kann – wie nach dem Recht der Europäischen Union und nach völkerrechtlichen Verpflichtungen – auch dann vorliegen, wenn eine geschlechtsneutral formulierte Regelung überwiegend Frauen nachteilig trifft, denn Art. 3 Abs. 2 GG bietet Schutz auch vor faktischen Benachteiligungen. Die Verfassungsnorm zielt auf die Angleichung der Lebensverhältnisse von Frauen und Männern; Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG stellt ausdrücklich klar, dass sich das Gleichberechtigungsgebot auf die gesellschaftliche Wirklichkeit erstreckt.“²⁴

Das Verbot mittelbarer Diskriminierung ist für die vom Bundesverfassungsgericht geforderte Durchsetzung der Gleichberechtigung in der gesellschaftlichen Wirklichkeit von hoher praktischer Bedeutung.²⁵ Trotz formal gleichem Recht sind Frauen im Erwerbsleben, in der Politik, bei gesellschaftlicher und kultureller Teilhabe, hinsichtlich ihrer ökonomischen Position und anderer Ressourcen wie Zeit und Macht, bezüglich der gerechten Verteilung von Sorgearbeit oder eines Lebens frei von (geschlechtsbezogener) Gewalt strukturell benachteiligt. Das Verbot mittelbarer Diskriminierung adressiert gerade auch unbewusste Diskriminierungsformen wie Geschlechterstereotype und Gender Bias und wirkt strukturellen Diskriminierungslagen entgegen, die sich auf Grundlage einer bestimmten, historisch etablierten Einrichtung der Gesellschaft in ungleichen Ausgangsbedingungen von Frauen und Männern in der sozialen Wirklichkeit äußern.²⁶

Das Grundrecht aus Artikel 3 Absatz 2 Grundgesetz gewährleistet die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung, also den Abbau gesellschaftlicher Benachteiligungen, nicht nur die Beseitigung rechtlicher Ungleichbehandlungen.²⁷ Dem Grundrecht auf Gleichberechtigung liegt ein weiter Nachteilsbegriff zugrunde, so dass es nicht darauf ankommt, ob der Nachteil bezweckt oder nur als Nebenfolge bewirkt wurde, und Artikel 3 Absatz 2 Grundgesetz bietet Schutz gegen jede

²² Bundesverfassungsgericht vom 05.04.2005, Az. 1 BvR 774/02, Rn. 52, abrufbar unter <https://www.bundesverfassungsgericht.de/>. Nach Angelika Nußberger, in: Michael Sachs (Hg.), Grundgesetz. Kommentar, 8. Aufl. 2018, Art. 3, Rn. 261, folgt die Verpflichtung zur Beseitigung faktischer Nachteile aus einer staatlichen Schutzpflicht.

²³ Bundesverfassungsgericht vom 27.11.1997, Az. 1 BvL 12/91, Rn. 34, mit Verweis auf Rechtsprechung des EuGH, abrufbar unter <https://www.bundesverfassungsgericht.de/>.

²⁴ Bundesverfassungsgericht vom 08.06.2016, Az. 1 BvR 3634/13, Rn. 22, abrufbar unter <https://www.bundesverfassungsgericht.de/>.

²⁵ Vgl. Ute Sacksofsky, Unmittelbare und mittelbare Diskriminierung, in: Anna Katharina Mangold & Mehrdad Payandeh (Hg.), Handbuch Antidiskriminierungsrecht. Strukturen, Rechtsfiguren und Konzepte, 2020, S. 597 (633).

²⁶ Umfassend Anna Katharina Mangold, Demokratische Inklusion durch Recht. Antidiskriminierungsrecht als Ermöglichungsbedingung der demokratischen Begegnung von Freien und Gleichen, 2020, S. 241 ff.

²⁷ Hans D. Jarass & Bodo Pieroth, Grundgesetz. Kommentar, 16. Aufl. 2024, Art. 3, Rn. 112; Nora Markard, Das Gebot der Entgeltgleichheit: Verfassungsrechtliche Perspektiven, in: JZ 2019, S. 534 (538 ff.).

Form der Diskriminierung, ob normativ oder faktisch, mittelbar oder verdeckt, strukturell oder institutionell.²⁸ Dabei sind die Beseitigung mittelbarer Diskriminierung und der Abbau von strukturellen Benachteiligungen eng verbunden. Das Verbot mittelbarer Diskriminierung schlägt eine Brücke zu proaktiven Fördervorgaben.²⁹

Gleichberechtigung erschöpft sich aber keineswegs in den vielgeschmähten „Frauenquoten“, welche verfassungsrechtlich nicht nur zulässig, sondern geboten sind (siehe 2.3). Artikel 3 Absatz 2 Grundgesetz garantiert Frauen und Mädchen, weder unmittelbar noch mittelbar, weder individuell noch strukturell wegen ihres Geschlechts benachteiligt zu werden. Zur staatlichen Verpflichtung, die tatsächliche Gleichstellung von Frauen zu bewirken, gehört auch die politische Einwirkung auf die Wurzeln von geschlechtlicher Ungleichheit und Benachteiligung. Geschlechterstereotype und geschlechtsspezifische Arbeitsteilung, aber auch geschlechtsbezogene Gewalt sind entscheidende Hindernisse für gleiche Freiheit und gleichberechtigte Teilhabe von Frauen.

Eine wesentliche Struktur ist die Trennung von privater und öffentlicher Sphäre mit geschlechtlichen Zuordnungen, die geschlechtsspezifische Arbeitsteilung, durch welche „Vereinbarkeit“ zu einem „Frauenproblem“ wird, das grundlegenden Einfluss auf weibliche Biografien hat, und die Beharrlichkeit von Geschlechterstereotypen, welche diese Strukturen absichern. Bereits in seiner Entscheidung zum Nachtarbeitsverbot 1992 hatte sich das Bundesverfassungsgericht mit der exklusiven Zuweisung von (unbezahlter) Sorgearbeit an Frauen, ihrer daraus resultierenden Doppelbelastung und den Folgen geschlechtsspezifischer Arbeitsteilung für weibliche Teilhabe am Erwerbsleben befasst.³⁰ Im Zweiten Gleichstellungsbericht 2017 wurde der *Gender Care Gap* als wesentlicher Indikator für die strukturelle Benachteiligung von Frauen in Deutschland entwickelt.³¹ Auch in anderen Untersuchungen werden die innerfamiliäre Arbeitsteilung mit ausgeprägter Mehrleistung unbezahlter Sorgearbeit durch Frauen, gesellschaftliche Erwartungen und Geschlechterstereotype als wesentliche Ursache für die strukturelle Benachteiligung von Frauen in Deutschland identifiziert.³² Geschlechtsspezifische Arbeitsteilung hat Auswirkungen³³ auf

²⁸ Hierzu *Susanne Baer & Nora Markard*, in: Peter M. Huber & Andreas Voßkuhle (Hg.), Grundgesetz. Kommentar, 8. Aufl. 2024, Band 1, Art. 3 Abs. 2, Rn. 365; *Hans D. Jarass & Bodo Pieroth*, Grundgesetz. Kommentar, 16. Aufl. 2024, Art. 3, Rn. 110; *Ute Sacksofsky*, Unmittelbare und mittelbare Diskriminierung, in: Anna Katharina Mangold & Mehrdad Payandeh (Hg.), Handbuch Antidiskriminierungsrecht, 2020, S. 597 (610 f.).

²⁹ Vgl. *Anna Katharina Mangold*, Demokratische Inklusion durch Recht. Antidiskriminierungsrecht als Ermöglichungsbedingung der demokratischen Begegnung von Freien und Gleichen, 2020, S. 254.

³⁰ Bundesverfassungsgericht vom 28.02.1992, Az. 1 BvR 1025/84 (Nachtarbeitsverbot), abrufbar unter <https://www.bundesverfassungsgericht.de/>.

³¹ Siehe hierzu <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/gleichstellung/gender-care-gap/indikator-fuer-die-gleichstellung/gender-care-gap-ein-indikator-fuer-die-gleichstellung-137294>, sowie ausführlich Zweiter Gleichstellungsbericht der Bundesregierung, BT-Drs. 18/12840, 21. Juni 2017, insbes. S. 95 f., <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/gleichstellung/gleichstellungsberichte-der-bundesregierung/die-gleichstellungsberichte-der-bundesregierung-118040>. Derzeit verwenden Frauentätig 43,4% mehr Zeit als Männer auf *unbezahlte* Sorgearbeit (Haushalt, Pflege, Betreuung, Ehrenamt und unbezahlte Hilfen), siehe auch Fn. 59.

³² Exemplarisch: *Bundeszentrale für politische Bildung, Statistisches Bundesamt, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Sozioökonomisches Panel des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung & Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung* (Hg.), Datenreport 2021. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland, 2021, S. 197, <https://www.destatis.de/DE/Service/Statistik-Campus/Datenreport/Downloads/datenreport-2021.pdf>.

³³ Hierzu *Ulrike Lembke*, Familienrecht "ohne Geschlecht"? - Familienrecht ohne Geschlechtsdiskriminierung!, in: Anne Röthel & Bettina Heiderhoff (Hg.), Geschlecht im Familienrecht - eine überholte Kategorie?, 2023, S. 87 (178 ff.), mit vielen Nachweisen.

weibliche Erwerbsbiografien, den Gender Pay Gap³⁴, die innerfamiliäre Verhandlungsposition von Frauen, ihre Altersabsicherung, aber auch ihre ökonomische Position³⁵ und persönliche Freiheit sowie ihre Möglichkeiten zu gesellschaftlicher und politischer Teilhabe.

Geschlechterstereotype, Rollenerwartungen und die begrenzte Verfügbarkeit von Frauen mit Sorgeverpflichtungen führen zur Aufteilung des Arbeitsmarktes in „Männerberufe“ und (schlechter bezahlte) „Frauenberufe“ (sog. horizontale Segregation) sowie zur Unterrepräsentanz von Frauen in Aufstiegs- und Führungspositionen (sog. vertikale Segregation) und ihrer massiven Konzentration im Niedriglohnbereich. Die Verteilung der Sorgearbeit ist dabei keine individuelle Entscheidung, sondern selbst von Strukturen des Arbeitsmarktes beeinflusst – bei ausgeprägtem Gender Pay Gap erscheint ökonomisch sinnvoll, dass der deutlich besser bezahlte Mann die Familie ernährt. Aber auch antagonistische Anreize im Sozial- und Steuerrecht, fehlende Infrastruktur der Kinderbetreuung, Privatisierung von Sorgearbeit, fehlende staatliche Unterstützung und viele sozio-kulturelle Erwartungen an das „richtige“ Verhalten von Müttern und Vätern spielen eine wesentliche Rolle.

Das Bundesverfassungsgericht hat ab seiner Entscheidung zur Aufhebung des Nachtarbeitsverbots auch seine eigene Rechtsprechung korrigiert: Während zuvor eine Ungleichbehandlung von Frauen durch „funktionale (arbeitsteilige) Unterschiede“, also Geschlechterrollen und geschlechtsspezifische Arbeitsteilung, gerechtfertigt werden konnte, lässt das Gericht seit Beginn der 1990er Jahre nur noch zwingende biologische Unterschiede gelten.³⁶ Zudem hält es in ständiger Rechtsprechung daran fest, dass überkommene Rollenverteilungen zu überwinden sind:

³⁴ Der Gender Pay Gap beschreibt den Verdienstabstand pro Stunde zwischen Frauen und Männern bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit. Die geschlechtsbezogene Lohnlücke in Deutschland gehört seit Jahrzehnten zu den höchsten in Europa. In den ostdeutschen Bundesländern war der Gender Pay Gap immer deutlich geringer, was an der geringeren Lohnhöhe insgesamt sowie ostdeutschen weiblichen Erwerbsbiografien liegen dürfte. Im Bundesschnitt hat sich die Lohnlücke auf „nur noch“ 16% verringert (siehe https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Verdienste/Verdienste-GenderPayGap/_inhalt.html); gesetzlicher Mindestlohn und Fachkräftemangel könnten eine Rolle spielen. Abzulehnen ist die verbreitete Unterscheidung zwischen unbereinigter und bereinigter Lohnlücke, da die zur „Bereinigung“ genutzten Faktoren wie insbesondere die horizontale und vertikale geschlechtsspezifische Segregation des Arbeitsmarktes eben jene diskriminierenden Strukturen beschreiben, welche den Gender Pay Gap bewirken und zu verändern sind. Zur Bedeutung von vergeschlechtlichter Arbeitsbewertung für die Aufrechterhaltung des Gender Pay Gap siehe *Ute Klammer, Christina Klenner, Sarah Lillemeier & Tom Heilmann*, „Evaluative Diskriminierung“: Arbeitsbewertung als blinder Fleck in der Analyse des Gender Pay Gaps, in: *Köln Z Soziol* (2022) 74, S. 233-258, <https://doi.org/10.1007/s11577-022-00851-6>. Zur Entgeltgleichheit als Inhalt des Grundrechts auf Gleichberechtigung und staatlichen Handlungspflichten siehe *Nora Markard*, Das Gebot der Entgeltgleichheit: Verfassungsrechtliche Perspektiven, in: *JuristenZeitung* (JZ) 2019, S. 534-542.

³⁵ Nach einer aktuellen Studie des DGB kann jede zweite Frau in Deutschland mit ihrer Erwerbstätigkeit nicht dauerhaft ihre Existenz absichern, <https://frauen.dgb.de/++co++bf41405a-e55b-11ef-9765-3585419c1970>.

³⁶ Bundesverfassungsgericht vom 28.02.1992, Az. 1 BvR 1025/84 (Nachtarbeitsverbot), Rn. 55: Unterschiedliche Regelungen je nach Geschlecht nur, „soweit sie zur Lösung von Problemen, die ihrer Natur nach nur entweder bei Männern oder bei Frauen auftreten können, zwingend erforderlich sind“. Eine verfassungsrechtliche Ausnahme bilden Regelungen zur Frauenförderung, siehe Bundesverfassungsgericht vom 24.01.1995, Az. 1 BvL 18/93, 1 BvL 5/94, 1 BvL 6/94, 1 BvL 7/94, 1 BvR 403/94, 1 BvR 569/94 (Feuerwehrabgabe), Rn. 68: „Nach der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind an das Geschlecht anknüpfende differenzierende Regelungen mit Art. 3 Abs. 3 GG nur vereinbar, soweit sie zur Lösung von Problemen, die ihrer Natur nach nur entweder bei Männern oder bei Frauen auftreten können, zwingend erforderlich sind. [...] Fehlt es an zwingenden Gründen für eine Ungleichbehandlung, lässt sich diese nur noch im Wege einer Abwägung mit kollidierendem Verfassungsrecht legitimieren. Insoweit kommt vor allem das erwähnte Gleichberechtigungsgebot des Art. 3 Abs. 2 GG in Betracht, das den Gesetzgeber berechtigt, faktische Nachteile, die typischerweise Frauen treffen, durch begünstigende Regelungen auszugleichen.“ Beide Entscheidungen sind abrufbar unter <https://www.bundesverfassungsgericht.de/>. Siehe hierzu aus jüngerer Zeit auch

„Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG verpflichtet den Gesetzgeber, die Gleichberechtigung der Geschlechter in der gesellschaftlichen Wirklichkeit durchzusetzen und überkommene Rollenverteilungen zu überwinden. Der Verfassungsauftrag will nicht nur Rechtsnormen beseitigen, die Vor- oder Nachteile an Geschlechtsmerkmale anknüpfen, sondern für die Zukunft die Gleichberechtigung der Geschlechter durchsetzen. Dies verpflichtet den Gesetzgeber auch dazu, einer Verfestigung überkommener Rollenverteilung zwischen Mutter und Vater in der Familie zu begegnen, nach der das Kind einseitig und dauerhaft dem "Zuständigkeitsbereich" der Mutter zugeordnet würde.“³⁷

Auch das Bundesarbeitsgericht hat sich in seiner aktuellen Rechtsprechung positiv auf das Gleichstellungsgesetz von Schleswig-Holstein und dessen Förderung der „Gleichstellung der Frauen im öffentlichen Dienst ua. durch die Schaffung von Arbeitsbedingungen, die die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ermöglichen und die Kompensation von Nachteilen, die vor allem Frauen als Folge der geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung erfahren“, bezogen, da diese Regelung der verfassungsrechtlich geforderten „tatsächlichen Gleichstellung von Frauen im Arbeitsleben“ diene.³⁸ Die bessere Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und Familienleben und die gerechtere Verteilung von Sorgeverpflichtungen kommt nicht nur Frauen zugute, denn mehr Zeit mit der Familie meint nicht nur mehr Arbeit, sondern auch mehr Zusammenleben, mehr Zeit mit Kindern und anderen Angehörigen und intensivere familiäre Beziehungen.

Geschlechterstereotype und geschlechtsspezifische Arbeitsteilung bilden nicht nur ein wesentliches Hindernis für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen im Erwerbsleben, sondern auch für ihre politische Teilhabe, gerade auch auf kommunaler Ebene.³⁹ Auf Grund von Sorgearbeit und anderem sozialem Engagement fehlt Frauen oft die zentrale Ressource Zeit für politisches Engagement, aber sie werden auch auf Grund von Geschlechterstereotypen aus der politischen Arbeit ausgegrenzt, männliche Netzwerke behindern sie und die Ausgrenzung nimmt häufig gewaltsame Formen an. Der Ausschuss für die UN-Frauenrechtskonvention hat im Jahr 1997 in einer Allgemeinen Empfehlung zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau im öffentlichen und politischen Leben auf die Wurzeln ihrer Ausgrenzung aufmerksam gemacht:

„Der öffentliche und der private Bereich menschlichen Wirkens galten seit jeher als voneinander getrennt und wurden entsprechend geregelt. Unfehlbar wurden die Frauen dem privaten beziehungsweise häuslichen Bereich zugeordnet, der mit Fortpflanzung und Kindererziehung verknüpft ist, und diese Tätigkeiten wurden

Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern vom 10.10.2017, Az. LVerfG 7/16, <https://www.landesrecht-mv.de/bsmv/document/NJRE001320023>.

³⁷ Bundesverfassungsgericht vom 09.11.2011, Az. 1 BvR 1853/11 (Versorgungsausgleich), Rn. 18, mit Verweis auf Bundesverfassungsgericht vom 25.10.2005, Az. 2 BvR 524/01, Rn. 42, abrufbar unter <https://www.bundesverfassungsgericht.de/>.

³⁸ Bundesarbeitsgericht vom 17.10.2024, Az. 8 AZR 214/23, Rn. 83, <https://openjur.de/u/2499535.html>.

³⁹ Hierzu ausführlich: Kathrin Mahler Walther, Anna Sive, Lisa Hempe & Helga Lukoschat (EAF), Engagement von Frauen in der Kommunalpolitik in Sachsen. Ergebnisbericht einer qualitativen Studie, hrsg. vom Staatsministerium für Soziales, Gesundheit und gesellschaftlichen Zusammenhalt Sachsen, 2025, S. 70 ff., 93 ff., abrufbar unter <https://publikationen.sachsen.de/bdb/artikel/47766>.

in allen Gesellschaften als minderwertig behandelt. Demgegenüber umspannt das öffentliche Leben, das geachtet und geehrt wird, ein weites Spektrum von Betätigungen außerhalb des privaten oder häuslichen Bereichs. Männer haben von jeher sowohl das öffentliche Leben beherrscht als auch die Macht ausgeübt, Frauen im privaten Bereich zu beschränken und zu unterdrücken.

Trotz der zentralen Rolle der Frau beim Erhalt von Familie und Gesellschaft und ihres Beitrags zur Entwicklung wurde sie vom politischen Leben und von den Entscheidungsprozessen ausgeschlossen, die nichtsdestoweniger ihren täglichen Lebensablauf und die Zukunft der Gesellschaften bestimmen. Insbesondere in Krisenzeiten hat dieser Ausschluss die Stimme der Frau zum Schweigen gebracht und ihre Beiträge und Erfahrungen unsichtbar werden lassen.“⁴⁰

Der Ausschluss von Frauen aus dem politischen und öffentlichen Leben ist nicht nur bis heute in ihrer massiven Unterrepräsentanz beispielsweise in der sächsischen Kommunalpolitik (dazu 2.2.3), aber auch auf anderen politischen Ebenen sichtbar, sondern könnte auch anhand von Kulturförderung und Kulturleben, Status und Rahmenbedingungen von Frauensport im Vergleich zum Männersport, Frauengeschichte, öffentlicher Sichtbarkeit von Frauen, Status, Bedingungen und Ertrag von sozialem Engagement, Städteplanung, Verkehrsinfrastruktur u.v.m. dargelegt werden. Dies gilt nicht nur in Krisenzeiten, sondern alltäglich. In der Krise der Pandemie-Bekämpfung sind allerdings die Erfahrungen und Bedarfe von Frauen (insbesondere mit Sorgeverpflichtungen) weitgehend aus dem politischen Blick geraten.⁴¹ Aber auch geschlechtsspezifische Gewalt im Privaten, sog. häusliche Gewalt, hat massiv zugenommen.⁴²

Gleichberechtigung erschöpft sich nicht in sog. Quotenregelungen, welche sehr umstritten sind, aber auch weitgehend falsch dargestellt werden (dazu 2.3), sondern umfasst eine Vielzahl von Maßnahmen, um die tatsächliche Gleichstellung von Frauen in allen Lebensbereichen sicherzustellen. Deshalb ist das Aufgabenfeld von Kommunalen Gleichstellungsbeauftragten auch so weit (siehe 4.2). Zentral gehört zu diesen Maßnahmen die Freiheit von Gewalt als Voraussetzung der Möglichkeit für Frauen, gleiche Rechte und gleiche Freiheiten erfahren zu können:

„Geschlechtsspezifische Gewalt ist eine Form der Diskriminierung, welche die Möglichkeit der Frau, dieselben Rechte und Freiheiten gleichberechtigt mit dem Mann zu genießen, wesentlich beeinträchtigt.“⁴³

⁴⁰ UN-Frauenrechtskonventionsausschuss (CEDAW), Allgemeine Empfehlung Nr. 23: Politisches und öffentliches Leben, CEDAW A/52/38, 13. Januar 1997, Rn. 8 und 9, abgedruckt in: Deutsches Institut für Menschenrechte, Die »General Comments« zu den VN-Menschenrechtsverträgen. Deutsche Übersetzung und Kurzeinführungen, 2005, S. 475 (477 f.), <https://www.nomos-elibrary.de/de/document/view/detail/uuid/114d9729-9a44-36bb-89fb-aca3838e19ae>.

⁴¹ Lesenswerte Analyse von *Sabine Rennefanz*, Frauen und Kinder zuletzt. Wie Krisen gesellschaftliche Gerechtigkeit herausfordern, 2022.

⁴² Grundlegend *Christina Clemm*, AktenEinsicht. Geschichten von Frauen und Gewalt, 2020, *Asha Hedayati*, Die stille Gewalt. Wie der Staat Frauen alleinlässt, 2023; *Susanne Kaiser*, Backlash – Die neue Gewalt gegen Frauen, 2023.

⁴³ UN-Frauenrechtskonventionsausschuss (CEDAW), Allgemeine Empfehlung Nr. 19: Gewalt gegen Frauen, CEDAW A/47/38, 29. Januar 1992, Rn. 1, abgedruckt in: Deutsches Institut für Menschenrechte, Die »General Comments« zu den VN-Menschenrechtsverträgen. Deutsche Übersetzung und Kurzeinführungen, 2005, S. 449 (ebd.), <https://www.nomos-elibrary.de/de/document/view/detail/uuid/114d9729-9a44-36bb-89fb-aca3838e19ae>.

„Gender-based violence against women is one of the fundamental social, political and economic means by which the subordinate position of women with respect to men and their stereotyped roles are perpetuated. Throughout its work, the Committee has made clear that such violence is a critical obstacle to the achievement of substantive equality between women and men and to the enjoyment by women of their human rights and fundamental freedom [...].“⁴⁴

Geschlechtsbezogene Gewalt ist eine Menschenrechtsverletzung.⁴⁵ Die Vertragsstaaten der UN-Frauenrechtskonvention (CEDAW) und der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) unterliegen staatlichen Schutzpflichten zu ihrer Unterbindung.⁴⁶ Mit dem Übereinkommen des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention) aus dem Jahr 2011 wurden diese Staatenpflichten ausführlich und konkret kodifiziert.⁴⁷ Die Istanbul-Konvention (IK) trat auf völkerrechtlicher Ebene am 1. August 2014 und für Deutschland nach Ratifikation am 1. Februar 2018 in Kraft. Deutschland als Vertragsstaat ist durch die Istanbul-Konvention detailliert und mit konkreten Handlungsaufträgen zur Verhütung, Verfolgung und Beseitigung geschlechtsspezifischer Gewalt in jeder Form, insbesondere auch häuslicher Gewalt, zur umfassenden Unterstützung der Betroffenen, zur grundlegenden Änderung der sozialen und kulturellen Rechtfertigungsstrukturen von geschlechtsbezogener Gewalt und zur Förderung substantieller Gleichheit zwischen den Geschlechtern verpflichtet.

Auf Grund der Völkerrechtsfreundlichkeit der deutschen Rechtsordnung sind ab der Ratifikation alle nationalen Rechtsnormen, einschließlich der Grundrechte,⁴⁸ im Lichte der Menschenrechte auszulegen und anzuwenden und alle staatlichen Organe sind verpflichtet, ihr Ermessen menschenrechtskonform auszuüben.⁴⁹ Mit der Ratifikation und dem Zustimmungsgesetz gilt die Istanbul-Konvention zugleich als innerdeutsches Recht im Rang eines Bundesgesetzes.⁵⁰ Sie verpflichtet alle staatlichen Ebenen in Deutschland, also Bund, Länder und Kommunen, und ist von allen staatlichen

⁴⁴ Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW), General recommendation No. 35 on gender-based violence against women, updating general recommendation No. 19, CEDAW/C/GC/35, 26 July 2017, para 10, <https://docs.un.org/en/CEDAW/C/GC/35>.

⁴⁵ Grundlegend Sarah Elsuni, Geschlechtsbezogene Gewalt und Menschenrechte. Eine geschlechtertheoretische Untersuchung der Konzepte Geschlecht, Gleichheit und Diskriminierung im Menschenrechtssystem der Vereinten Nationen, 2011.

⁴⁶ Siehe Ulrike Lembke, Menschenrechtlicher Schutzrahmen für Betroffene von digitaler Gewalt, in: bff & Nivedita Prasad (Hg.), Geschlechtsspezifische Gewalt in Zeiten der Digitalisierung, 2021, S. 47-62, m.w.N.

⁴⁷ Übereinkommen des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention) vom 11. Mai 2011, <https://rm.coe.int/1680462535>. Siehe auch Kevät Nousiainen & Christine Chinkin, Legal implications of EU accession to the Istanbul Convention. European Equality Law Network, 2015, abrufbar unter <https://www.equalitylaw.eu/publications/thematic-reports>.

⁴⁸ Exemplarisch Bundesverfassungsgericht vom 30.01.2020, Az. 2 BvR 1005/18, und vom 29.01.2019, Az. 2 BvC 62/14, beide abrufbar unter <https://www.bundesverfassungsgericht.de/>.

⁴⁹ Siehe nur Heike Rabe, Die Istanbul-Konvention – innerstaatliche Anwendung, in: Feministische Rechtszeitschrift STREIT 4 (2018), S. 147 (148 f.); Robert Uerpmann-Witzack, Innerstaatliche Wirkung des Europaratsübereinkommens gegen Gewalt gegen Frauen, in: Zeitschrift für das gesamte Familienrecht (FamRZ) 2017, S. 1812 (1813 f.); ferner Beate Rudolf & Felicitas Chen, Die Bedeutung von CEDAW in Deutschland, in: Hanna Beate Schöpp-Schilling, Beate Rudolf & Antje Gothe (Hg.), Mit Recht zur Gleichheit. Die Bedeutung des CEDAW-Ausschusses für die Verwirklichung der Menschenrechte von Frauen weltweit, 2014, S. 25 (42 ff.).

⁵⁰ Robert Uerpmann-Witzack, Innerstaatliche Wirkung des Europaratsübereinkommens gegen Gewalt gegen Frauen, in: Zeitschrift für das gesamte Familienrecht (FamRZ) 2017, S. 1812 (1812).

Organen wie insbesondere Gesetzgebung, Gerichten und Behörden anzuwenden.⁵¹ Als Bundesrecht geht die Istanbul-Konvention gemäß Artikel 31 Grundgesetz allem Landesrecht vor. Ein wesentliches Augenmerk liegt inzwischen auf der staatlichen Pflicht zur Vorbeugung und Verhinderung geschlechtsbezogener Gewalt.⁵² Dies verlangt Maßnahmen in verschiedenen Bereichen, betreffend insbesondere Geschlechterrollenstereotype, sozio-ökonomische Machtverhältnisse zwischen den Geschlechtern und intersektionale Diskriminierung,⁵³ aber auch eine sehr gute Vernetzung zwischen lokalen Akteur*innen⁵⁴ und einen guten Kontakt zu (potentiell) Betroffenen, weshalb Kommunale Gleichstellungsbeauftragte hierbei eine wichtige Rolle spielen können. Effektiver Schutz vor geschlechtsbezogener Gewalt ist auch eine Funktionsbedingung für Demokratie.⁵⁵

Das Grundrecht auf Gleichberechtigung aus Artikel 3 Absatz 2 Grundgesetz garantiert formale Gleichheit im Recht ebenso wie substantielle Gleichheit in der gesellschaftlichen Wirklichkeit. Staatliche Pflichten zur Umsetzung der Gleichberechtigung gelten in allen Lebensbereichen und beziehen sich auf sehr verschiedene Diskriminierungsformen, unmittelbar und mittelbar, verdeckt und intentional, strukturell und institutionell. Geschlechterrollenstereotype, Gender Bias und geschlechtsspezifische Arbeitsteilung wirken sich negativ auf die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen im Erwerbsleben, aber auch in der Politik, in Kultur, Sport und Gesellschaft oder in der Wirtschaft aus. Geschlechtsbezogene Gewalt gegen Frauen, welche am Arbeitsplatz, in der Öffentlichkeit, aber wesentlich auch im Privaten geschieht,⁵⁶ ist als Effekt ihrer strukturellen Benachteiligung ebenso wie als weitere Ursache der Behinderung ihrer politischen, wirtschaftlichen, gesellschaftlichen oder kulturellen Teilhabe anzusehen. Staatliche Pflichten zur Umsetzung der Gleichberechtigung in der Lebensrealität gehen sehr weit über Fragen von Stellenbesetzungen im öffentlichen Dienst hinaus. Grund ist, dass die strukturelle Benachteiligung von Frauen sich in (fast) allen Lebensbereichen auswirkt.

⁵¹ Ulrike Lembke & Leonie Steinl, Die Istanbul-Konvention – ein Meilenstein für den Schutz vor geschlechtsbezogener Gewalt, in: Zeitschrift des Deutschen Juristinnenbundes (djz) 4/2018, S. 203 (204); Heike Rabe, Die Istanbul-Konvention – innerstaatliche Anwendung, in: Feministische Rechtszeitschrift STREIT 4 (2018), S. 147 (147 ff.); vgl. auch Beate Rudolf, Diskriminierung wegen des Geschlechts ist mehr als Ungleichbehandlung. Potentiale der UN-Frauenrechtskonvention in der anwaltlichen Praxis, in: Anwaltsblatt (AnwBl) 7/2012, S. 599 (600).

⁵² Hierzu Lisa Grans, The Istanbul Convention and the Positive Obligation to Prevent Violence, in: Human Rights Law Review 18 (2018), S. 133-155.

⁵³ Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW), General recommendation No. 35 on gender-based violence against women, updating general recommendation No. 19, CEDAW/C/GC/35, 26 July 2017, paras 30(a)-(f), <https://docs.un.org/en/CEDAW/C/GC/35>.

⁵⁴ Wichtig und lobenswert ist auch die Institutionalisierung von Interventionsmaßnahmen und die intensive Vernetzung mit dem Lenkungsausschuss zur Bekämpfung häuslicher Gewalt als zentrales Kooperationsgremium auf Landesebene, siehe <https://www.gleichstellung.sachsen.de/gewaltschutz-4038.html>.

⁵⁵ Siehe Ulrike Lembke, Menschenrechtlicher Schutzrahmen für Betroffene von digitaler Gewalt, in: bff & Nivedita Prasad (Hg.), Geschlechtsspezifische Gewalt in Zeiten der Digitalisierung, 2021, S. 47-62, m.w.N.; Kathrin Mahler Walther, Anna Sive, Lisa Hempe & Helga Lukoschat (EAF), Engagement von Frauen in der Kommunalpolitik in Sachsen. Ergebnisbericht einer qualitativen Studie, hrsg. vom Staatsministerium für Soziales, Gesundheit und gesellschaftlichen Zusammenhalt Sachsen, 2025, S. 70 ff., 116 ff., abrufbar unter <https://publikationen.sachsen.de/bdb/artikel/47766>.

⁵⁶ Siehe umfassend für Sachsen: Judit Baer, Anja Kruber, Konrad Weller, Wiebke Seedorf, Gustav-Wilhelm Bathke & Heinz-Jürgen Voß, Viktimisierungsstudie Sachsen (VisSa) – Studie zur Betroffenheit von Frauen durch sexualisierte Gewalt, häusliche/partnerschaftliche Gewalt und Stalking, 2023, abrufbar unter <https://www.gleichstellung.sachsen.de/dunkelfeldstudie-zur-viktimisierung-von-frauen-durch-haesusliche-gewalt-stalking-und-sexualisierte-gewalt-5752.html>.

2.2 Strukturelle Benachteiligung von Frauen

Das Grundrecht auf Gleichberechtigung adressiert die Benachteiligung von Frauen und Mädchen als eine *Struktur* auch moderner Gesellschaften und demokratischer politischer Systeme. Auch die Bundesrepublik Deutschland hat die Gleichberechtigung von Frauen keineswegs erreicht und steht in etlichen Dimensionen des Geschlechterverhältnisses sogar deutlich schlechter da als andere europäische Länder. Strukturelle Benachteiligung meint, dass Frauen (und Mädchen) unabhängig von ihren individuellen Eigenschaften, Fähigkeiten oder Leistungen grundsätzlich im Nachteil sind. Dabei geht es kaum jemals um absichtliche oder vorsätzliche Diskriminierung, vielmehr sind die benachteiligenden Strukturen oft verdeckt und in Routinen und „normale“ Abläufe eingebettet, doch die Ergebnisse zeigen, wie sehr diese „Normalität“ zu Lasten von Frauen geht. Es handelt sich also vielfach um mittelbare Diskriminierungen,⁵⁷ welche ungeachtet formaler rechtlicher Gleichstellung weiter fortbestehen und sich teils sogar verstärken können.

2.2.1 Indikatoren struktureller Benachteiligung von Frauen

Strukturelle Benachteiligung ist durchaus erkennbar, wenn der Wille dazu besteht. Soweit beispielsweise auf bessere schulische Leistungen von Mädchen oder eine höhere Studienquote von jungen Frauen hingewiesen wird, übersetzen sich diese Bildungsvorteile in keiner Weise in Erfolge im Arbeitsleben. Vielmehr ist der deutsche Arbeitsmarkt ein exemplarisches Beispiel für strukturelle Diskriminierung von Frauen: Obwohl das Arbeitsrecht geschlechtsneutral ausgestaltet und Frauendiskriminierung verpönt ist, ist der deutsche Arbeitsmarkt klar geschlechtlich segregiert, der Gender Pay Gap immer noch einer der höchsten in Europa, die Sorgearbeit weitgehend Verantwortung von Frauen, auch wenn sie berufstätig sind, und die Altersarmut von Frauen erschreckend. Insgesamt zeigen die verfügbaren Daten markante Geschlechtsunterschiede zu Lasten von Frauen und Mädchen in allen Bereichen, ob Erwerbsleben, Familie, Politik, Wissenschaft, Wirtschaft, Kultur, Gesundheit, Einkommen usw.:

„Deutschland ist wirtschaftlich und politisch eines der führenden Länder in Europa. Dennoch erreicht es im Hinblick auf die Geschlechtergerechtigkeit, gemäß dem Gender-Gap-Index des Weltwirtschaftsforums, lediglich einen Platz im oberen Mittelfeld. Insbesondere hinsichtlich der gesellschaftlichen Verteilung von Geld (zum Beispiel Einkommen, Vermögen), Macht (wirtschaftliche und politische Leitungsfunktionen) und gesellschaftlicher Teilhabe (öffentliche Debattenbeiträge, Leitungsfunktionen in Interessenvertretungen) sind Frauen gegenüber Männern strukturell benachteiligt.“⁵⁸

Strukturelle Benachteiligung von Frauen ist durch entsprechende Datenerhebung belegbar, aber sie zeigt sich auch besonders an Indikatoren wie ausgeprägter geschlechtsspezifischer Arbeitsteilung,

⁵⁷ Grundlegend Ute Sacksofsky, Unmittelbare und mittelbare Diskriminierung, in: Anna Katharina Mangold & Mehrdad Payandeh (Hg.), Handbuch Antidiskriminierungsrecht. Strukturen, Rechtsfiguren und Konzepte, 2020, S. 597 (603 ff.).

⁵⁸ Bundeszentrale für politische Bildung, Statistisches Bundesamt, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Sozioökonomisches Panel des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung & Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (Hg.), Datenreport 2021. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland, 2021, <https://www.destatis.de/DE/Service/Statistik-Campus/Datenreport/Downloads/datenreport-2021.pdf>.

Geschlechterrollenstereotypen, welche Frauen und Männer auf angeblich natürliche Verhaltensweisen festlegen wollen, dem Gender Care Gap von 43,4% zu Lasten von Frauen,⁵⁹ an der (geschlechtsspezifischen) Trennung von öffentlicher und privater Sphäre, aber auch der massiv ungleichen Verteilung von Ressourcen, der ungleichen Anerkennung kultureller Leistungen, den ungleichen gesellschaftlichen, sozialen und politischen Teilhabemöglichkeiten sowie dem ungleichen Einfluss auf Entscheidungen, welche auch Mädchen und Frauen wesentlich betreffen. In nahezu allen Lebensbereichen ist eine Fokussierung auf männliche Normen und Bedürfnisse erkennbar, ob im Gesundheitswesen, im Sport, in der Infrastrukturplanung, bei Mobilitätsfragen, in der Kulturförderung, in der Wissenschaft, in der Politik usw. usf.

In den ostdeutschen Bundesländern gibt es eine andere Sozialgeschichte mit Auswirkungen jedenfalls im Bereich des Erwerbslebens; so ist beispielsweise der Gender Pay Gap deutlich geringer als in den westdeutschen Bundesländern, in Sachsen bei 7% (Bundesschnitt 16%).⁶⁰ Teils ist dies auf die deutlich geringeren Einkommenshöhen in den ostdeutschen Bundesländern und die Mobilität weiblicher ostdeutscher Arbeitskräfte zurückzuführen, aber auch die andere historische Entwicklung gesellschaftlicher Verhältnisse spielt eine Rolle. In der DDR war das politische und gesellschaftliche Leitbild für Frauen die berufstätige Mutter, was regelmäßig zu einer massiven Mehrfachbelastung für Frauen führte, aber eben auch zu Effekten von gelebter Gleichstellung im Arbeitsalltag, die bis heute fortwirken. Herausfordernde Geschlechterverhältnisse im Prozess der Transformation ab 1990 sowie ein gesellschaftlicher Backlash, der auch vor dem Osten nicht haltmacht, verlangen aber auch hier einen genauen Blick.

Im Folgenden soll auf zwei Bereiche exemplarisch eingegangen werden. Gleichstellung im öffentlichen Dienst der Kommunen ist nicht die Aufgabe der kommunalen, sondern der behördlichen Gleichstellungsbeauftragten, auch wenn beide Ämter häufig parallel ausgeübt werden. Doch unermüdlich wird mit Blick auf den absoluten Frauenanteil im öffentlichen Dienst behauptet, dass die tatsächliche Gleichstellung von Frauen doch erreicht sei und weitere Bemühungen nicht notwendig; diese Fehlvorstellung ist zurückzuweisen. Als zweiter Bereich wurde die politische Teilhabe von Frauen auf kommunaler Ebene ausgewählt. Dies ist nicht nur ein Bereich, in dem die strukturelle Benachteiligung von Frauen besonders offenkundig wird; die krasse Unterrepräsentation, die Abwertung und Ausgrenzung haben zugleich Einfluss auf alle anderen kommunalen Politikfelder (siehe hierzu 4.2), in denen Gleichstellungsmaßnahmen dringend erforderlich sind.

2.2.2 Frauen im öffentlichen Dienst auf kommunaler Ebene

In Sachsen sind seit dem Inkrafttreten der Sächsischen Verfassung mit dem Grundrecht auf Gleichberechtigung in Artikel 18 Absatz 2 und dem Staatsauftrag zur Förderung der Gleichstellung

⁵⁹ Der Gender Care Gap zeigt den unterschiedlichen Zeitaufwand, den Frauen und Männer für *unbezahlte* Sorgearbeit aufbringen, Frauen verwenden also 43,4% mehr Zeit pro Tag auf Arbeiten im Haushalt und Garten, die Pflege und Betreuung von Kindern und Erwachsenen sowie ehrenamtliches Engagement und unbezahlte Hilfen für andere Haushalte, siehe hierzu BMBFSFJ vom 06.06.2025, <https://www.bmbfsfj.bund.de/bmbfsfj/themen/gleichstellung/gender-care-gap/indikator-fuer-die-gleichstellung/gender-care-gap-ein-indikator-fuer-die-gleichstellung-137294>.

⁶⁰ Siehe umfassend zu Gender Pay Gap und Gender Gap Arbeitsmarkt: Statistisches Bundesamt, https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Verdienste/Verdienste-GenderPayGap/_inhalt.html (2025).

in Artikel 8 bereits sechs Frauenförderberichte und ein Gleichstellungsbericht erschienen. Die Berichte legen den Schwerpunkt auf den öffentlichen Dienst des Landes und ermöglichen für diesen Bereich einige wichtige datenbasierte Erkenntnisse zur Gleichstellung in Sachsen.

Bei Vorstellung und Diskussion des Berichts wurde festgestellt, dass der Frauenanteil in der öffentlichen Verwaltung des Landes Sachsen seit Jahren deutlich über 50% liege, der Frauenanteil in den obersten Leitungsfunktionen dem aber nicht annähernd entspreche; zudem sei der Anteil von weiblichen Angehörigen des öffentlichen Dienstes in Teilzeit oder in Beurlaubung sehr hoch, was auf eine ungleiche Verteilung von Sorgearbeit deute, aber auch einen erheblichen Verlust an Arbeitsstunden für die öffentliche Verwaltung mit sich bringe; die Vereinbarkeit habe sich während der Pandemie verbessert; die Erstellung von Gleichstellungsplänen oder der Umgang mit dem Problem sexueller Belästigung am Arbeitsplatz seien aber noch ausbaufähig.⁶¹

Grundlegende Befunde zum Landesdienst spiegeln sich auch im kommunalen Bereich, wobei dem gleichermaßen hohen Frauenanteil unter den Beschäftigten bei näherem Hinsehen markante Geschlechtsunterschiede in Bezug auf die tatsächlichen Positionen, Einkommen und Beschäftigungsbedingungen gegenüberstehen. Von den Beschäftigten im öffentlichen Dienst der Landkreise und Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohner*innen waren am Stichtag (30.06.2023) zwar 65,8% weiblich, doch von den 3.030 verbeamteten Beschäftigten waren nur 770 und damit 25% Frauen.⁶² Bei den im Berichtszeitraum beförderten Beamt*innen blieben die Frauen mit 18,5% noch hinter ihrem niedrigen Gesamtanteil zurück. Eine Veränderung in diesem Bereich ist unwahrscheinlich: Von den 160 Beamt*innen in Ausbildung waren nur 15 und damit 9% weiblich.

Von den weiblichen Beschäftigten im öffentlichen Dienst der Landkreise und Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohner*innen hatten 8,6% eine leitende Funktion inne, von den männlichen Beschäftigten dagegen 12%.⁶³ Dies ist umso bemerkenswerter, als die männlichen Beschäftigten nur ein Drittel der Belegschaft ausmachen, aus dem sich aber mehr als zwei Fünftel der leitenden Positionen rekrutieren. Im öffentlichen Dienst der Gemeinden und Gemeindeverbände mit unter 10.000 Einwohner*innen sind die Verhältnisse deutlich ausgewogener, der Frauenanteil insgesamt entspricht auch nahezu dem Anteil weiblicher Beschäftigter in leitenden Funktionen.

Auch bei den Höhergruppierungen der Arbeitnehmer*innen zeigen sich geschlechtsspezifische Unterschiede und damit Verdienstmöglichkeiten.⁶⁴ Im öffentlichen Dienst der Landkreise und Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohner*innen waren nur 32% der Arbeitnehmer*innen männlich. Doch entfielen 39% der Höhergruppierungen in die höchsten Besoldungsgruppen nach

⁶¹ Siehe Beschlussempfehlungen und Berichte der Ausschüsse gemäß § 15 Absatz 2 und § 52 Absatz 2 der Geschäftsordnung des Sächsischen Landtags, Drs. 8/4017, S. 36 ff., abrufbar unter <https://edas.landtag.sachsen.de/>.

⁶² Diese und die folgenden Daten zu kommunalen Beamt*innen stammen aus: *Statistisches Landesamt*, Ergebnisse der Sächsischen Frauenförderungsstatistik, 30.06.2023, abrufbar unter <https://www.statistik.sachsen.de/html/personal-oeffentlicher-dienst.html>.

⁶³ Diese und die folgenden Daten zu Leitungsfunktionen stammen aus: *Statistisches Landesamt*, Ergebnisse der Sächsischen Frauenförderungsstatistik, 30.06.2023, abrufbar unter <https://www.statistik.sachsen.de/html/personal-oeffentlicher-dienst.html>.

⁶⁴ Diese und die folgenden Daten zu Höhergruppierungen von Arbeitnehmer*innen stammen aus: *Statistisches Landesamt*, Ergebnisse der Sächsischen Frauenförderungsstatistik, 30.06.2023, abrufbar unter <https://www.statistik.sachsen.de/html/personal-oeffentlicher-dienst.html>.

E15Ü bis E13 und 38% der Höhergruppierungen in die mittleren Besoldungsgruppen E12 bis E9b, E9c auf männliche Arbeitnehmer, während die Höhergruppierungen in untere Besoldungsgruppen nach/in E9 bis E5 zu 67,6% auf Arbeitnehmerinnen entfielen, was ungefähr ihrem Gesamtanteil entspricht. Obwohl im öffentlichen Dienst der Gemeinden und Gemeindeverbände mit unter 10.000 Einwohner*innen nur noch 26% der Arbeitnehmer*innen männlich sind, entfielen insgesamt 53% aller Höhergruppierungen auf sie.

Die erhoffte bessere Vereinbarkeit von Familienleben und Berufstätigkeit ist nicht nur ein wesentlicher Grund dafür, dass sich überdurchschnittlich viele Frauen für den öffentlichen Dienst entscheiden, sondern wirkt sich auch auf die Beschäftigungsverhältnisse aus. Teilzeitbeschäftigung prägt die Tätigkeit von Frauen im öffentlichen Dienst, auch unbezahlte Beurlaubung wird überdurchschnittlich von Frauen in Anspruch genommen. Das hat negative Auswirkungen auf die weitere Erwerbsbiografie, die Existenzsicherung von Frauen und mögliche Altersarmut.

Im öffentlichen Dienst der Landkreise und Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohner*innen waren 65% aller Beschäftigten weiblich, aber 86,5% der Teilzeitbeschäftigten Frauen.⁶⁵ Im öffentlichen Dienst der Gemeinden und Gemeindeverbände mit unter 10.000 Einwohner*innen waren sogar 74% der Beschäftigten Frauen; aber nur 21% der weiblichen Beschäftigten waren in Vollzeit tätig, dagegen 64% der männlichen Beschäftigten. Von den ohne Bezüge beurlaubten Beamten*innen im öffentlichen Dienst der Landkreise und Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohner*innen waren 50% Frauen, obwohl sie nur 25% der verbeamteten Kräfte ausmachen; von den ohne Bezüge beurlaubten Arbeitnehmer*innen waren 88,5% Frauen, bei einem Frauenanteil von 68% an den Arbeitnehmer*innen insgesamt.

Wird auf den Frauenanteil bei Bewerbungen auf ausgeschriebene Stellen und bei den Besetzungen dieser Stellen geschaut, wird der Frauenanteil im öffentlichen Dienst der Kommunen in Sachsen weiterhin hoch bleiben. Eine Erfolgsgeschichte kann darin trotzdem nur begrenzt gesehen werden. Der öffentliche Dienst verspricht Familienfreundlichkeit, Sicherheit, Aufstiegschancen, gute Arbeitsbedingungen und ist daher für Frauen attraktiv. Aber wenn Frauen in niedrigen Besoldungsgruppen und nicht existenzsichernder Teilzeitarbeit verharren, während Männer überdurchschnittlich häufig befördert werden, leitende Positionen erlangen oder die besonders attraktiven Verbeamtungen erreichen, wird deutlich, dass ein absolut hoher Frauenanteil noch kein hinreichendes Kriterium ist, um von tatsächlicher Gleichstellung von Frauen in der gesellschaftlichen Wirklichkeit auszugehen. Der öffentliche Dienst kann vielmehr zur Falle werden, wenn die Tätigkeit dort für Frauen wegen Sorgeverpflichtungen zwar attraktiv, aber einfach nicht existenzsichernd ist.

2.2.3 Politische Teilhabe: Kaum Frauen in der sächsischen Kommunalpolitik

Geht es um die politische Teilhabe von Frauen, gehört Sachsen bundesweit zu den Schlusslichtern, obwohl der Frauenanteil in der Kommunalpolitik mit den Wahlen 2024 sogar leicht gestiegen ist. In den Stadt- und Gemeinderäten sind es nur 22% Frauenanteil, in den Stadträten der Kreisfreien

⁶⁵ Diese und die folgenden Daten zu Teilzeitbeschäftigung und Beurlaubung stammen aus: *Statistisches Landesamt, Ergebnisse der Sächsischen Frauenförderungsstatistik, 30.06.2023*, abrufbar unter <https://www.statistik.sachsen.de/html/personal-oeffentlicher-dienst.html>.

Städte immerhin 35%, in den Kreistagen dafür nur 19% Frauenanteil.⁶⁶ In den kommunalen Führungspositionen ist der Frauenanteil nochmals deutlich geringer, nur 11,7% der Rathäuser in Sachsen werden von einer Frau geleitet, 49 der 418 gewählten Bürgermeister*innen sind weiblich.⁶⁷ Von den hauptamtlichen Bürgermeister*innen sind 11,6% weiblich, von den ehrenamtlichen 12,2%,⁶⁸ dieser Unterschied ist immerhin gering. Seit 2021 ist jedoch kein kommunales Spitzenamt (Leitung eines Landkreises oder einer kreisfreien Stadt) in Sachsen mehr von einer Frau ausgeübt worden, womit Sachsen seit zwei Jahren das absolute Schlusslicht aller Bundesländer bildet.⁶⁹ Es sei nur angemerkt, dass trotz eines nicht unerheblichen Bevölkerungsrückgangs immer noch 50,7% der Bevölkerung in Sachsen weiblich sind.⁷⁰

Voraussetzung für politische Teilhabe auf kommunaler Ebene sind Ressourcen (Zeit, Geld, Netzwerke), politische wie persönliche Unterstützung und das Fehlen von Zugangsbeschränkungen und Barrieren. Für ostdeutsche Frauen können zeitliche Ressourcen bereits ein erhebliches Problem darstellen, da sie vier Stunden mehr pro Woche arbeiten als Frauen in Westdeutschland, aber nicht signifikant weniger unbezahlte Sorgearbeit übernehmen; Geschlechterrollen und spezifische Barrieren in Bezug auf Vereinbarkeit von Beruf, Familie, Privatleben und möglichem politischem Engagement hindern Frauen ebenso wie die geringe Aufwandsentschädigung für das politische Ehrenamt.⁷¹ Sexistische Abwertung und Ausgrenzung, öffentliches Bezweifeln der Kompetenz von Frauen, Festgelegtwerden auf „frauenspezifische“ Themen sowie antifeministische Angriffe⁷² bis hin zu digitaler Gewalt und frauenfeindlicher Hasskriminalität führen zum Rückgang von Sichtbarkeit und Engagement von Frauen in der (sächsischen) Kommunalpolitik.⁷³ Frauen mit Migrationsgeschichte oder Rassismuserfahrungen, jüdische Frauen, lesbische Frauen oder Frauen

⁶⁶ Umfassend: Kathrin Mahler Walther, Anna Sive, Lisa Hempe & Helga Lukoschat (EAF), Engagement von Frauen in der Kommunalpolitik in Sachsen. Ergebnisbericht einer qualitativen Studie, hrsg. vom Staatsministerium für Soziales, Gesundheit und gesellschaftlichen Zusammenhalt Sachsen, 2025, S. 10 ff., abrufbar unter <https://publikationen.sachsen.de/bdb/artikel/47766>.

⁶⁷ Wahlstatistik des Freistaates Sachsen zum Stand 31. Dezember 2024, <https://wahlen.sachsen.de/wahlstatistik-zum-stand-31-dezember-2024.html>.

⁶⁸ Wahlstatistik des Freistaates Sachsen zum Stand 31. Dezember 2024, <https://wahlen.sachsen.de/wahlstatistik-zum-stand-31-dezember-2024.html>.

⁶⁹ Siehe BMBFSFJ, Digitaler Gleichstellungsatlas, Stand: 2024/2025, alle Daten sind abrufbar unter <https://www.bmbfsfj.bund.de/bmbfsfj/themen/gleichstellung/gleichstellungsatlas>.

⁷⁰ Bevölkerungsmonitor Sachsen, Stand vom 02.07.2025, <https://www.bevoelkerungsmonitor.sachsen.de/bevoelkerungsgruppen.html>.

⁷¹ Siehe Kathrin Mahler Walther, Anna Sive, Lisa Hempe & Helga Lukoschat (EAF), Engagement von Frauen in der Kommunalpolitik in Sachsen. Kurzfassung der Studienergebnisse, hrsg. vom Staatsministerium für Soziales, Gesundheit und gesellschaftlichen Zusammenhalt Sachsen, 2025, S. 16 ff., abrufbar unter <https://publikationen.sachsen.de/bdb/artikel/45662>.

⁷² Zu Gewalt gegen Frauen und Backlash siehe grundlegend Susanne Kaiser, Backlash – Die neue Gewalt gegen Frauen, 2023; zu Antifeminismus als „Markenkern“ rechtsextremer Parteien und Bewegungen siehe Gesine Agena & Judith Rahner, Antifeminismus, gewaltbereiter Rechtsextremismus und Geschlecht, 14. April 2021, <https://heimatkunde.boell.de/de/2021/04/14/antifeminismus-gewaltbereiter-rechtsextremismus-und-geschlecht>; Daniela Rütther, Die Sex-Besessenheit der AfD. Rechte im „Genderwahn“, 2025; Christa Wichterich, Die antifeministische Internationale, Dezember 2019, <https://www.blaetter.de/ausgabe/2019/dezember/die-antifeministische-internationale>; und schon Birgit Sauer, Gesellschaftstheoretische Überlegungen zum europäischen Rechtspopulismus. Zum Erklärungspotenzial der Kategorie Geschlecht, in: Politische Vierteljahresschrift 58/1 (2017), S. 1-20.

⁷³ Kathrin Mahler Walther, Anna Sive, Lisa Hempe & Helga Lukoschat (EAF), Engagement von Frauen in der Kommunalpolitik in Sachsen. Kurzfassung der Studienergebnisse, hrsg. vom Staatsministerium für Soziales, Gesundheit und gesellschaftlichen Zusammenhalt Sachsen, 2025, S. 23 ff., abrufbar unter <https://publikationen.sachsen.de/bdb/artikel/45662>.

mit Behinderungen sehen sich einer Intensivierung der angesprochenen Probleme und Herausforderungen gegenüber und oft mit zusätzlichen Belastungen und Barrieren konfrontiert.

Die geringe politische Teilhabe von Frauen auf kommunaler Ebene steht in erheblichem Widerspruch zu ihrem Bevölkerungsanteil und der Notwendigkeit von Politiken, welche alle Geschlechter durchgängig berücksichtigen und an unterschiedlichen Lebensrealitäten orientierte Lösungen für das gemeinsame Zusammenleben finden.⁷⁴ Der weitgehende faktische Ausschluss von Frauen aus dem politischen Leben sächsischer Kommunen stellt eine massive Grund- und Menschenrechtsverletzung und eine Gefahr für die Demokratie dar. In dieser Situation über den Abbau von Gleichstellungsstrukturen nachzudenken, verbietet sich eigentlich von selbst. Die Kommunalpolitik in Sachsen wird nicht einfach so inklusiver für Frauen werden; substantielle Änderungen sind nicht durch Zeitablauf zu erwarten, sondern nur durch gezielte Maßnahmen. Die aktuelle Studie zum Engagement von Frauen in der Kommunalpolitik in Sachsen gibt etliche Handlungsempfehlungen⁷⁵ und geht in ihrer Langversion wie der Zusammenfassung der Ergebnisse dezidiert auf die Bedeutung kommunaler Gleichstellungsbeauftragter ein:

„Kommunalen Gleichstellungsbeauftragten kommt vor Ort eine Schlüsselrolle zu: Sie initiieren Veranstaltungen und bringen Frauen und Unterstützende der Gleichstellung zusammen. Außerdem bauen sie Netzwerke auf, stärken Fraueninitiativen und tragen Gleichstellungsthemen aus der Region in die kommunalen Gremien. Vor allem aber kennen die Kommunalen Gleichstellungsbeauftragten die interessierten und engagierten Frauen vor Ort und können diese mittels der so wichtigen persönlichen Ansprache motivieren und stärken. Aufgrund unzureichender Ressourcen können sie ihre Rolle allerdings oft nur begrenzt ausüben. Viele Kommunale Gleichstellungsbeauftragte arbeiten ehrenamtlich oder mit geringer Stundenzahl, sie verfügen zumeist nicht oder nur in geringem Maße über ein eigenes Budget und erfahren häufig keine oder wenig Wertschätzung von Verwaltungen, Gremien und Bürgermeistern.

Kommunale Gleichstellungsbeauftragte benötigen zum einen ein ausreichendes zeitliches Budget, um ihren wichtigen Aufgaben nachkommen zu können. Zum anderen ist eine übergreifende Unterstützungsstruktur erforderlich, die neben bereits vorhandenen Anlaufstellen wie dem Genderkompetenzzentrum Sachsen oder dem Landesfrauenrat Sachsen e.V. auch themenbezogene, projektförmige Unterstützung leistet. Darüber hinaus ist ein niedrigschwelliger Zugang zu Fördermitteln notwendig, welche wiederum bedarfsorientiert für die Unterstützung kleinerer, regionaler Initiativen von Frauen eingesetzt werden

⁷⁴ Hierzu Kathrin Mahler Walther, Anna Sive, Lisa Hempe & Helga Lukoschat (EAF), Engagement von Frauen in der Kommunalpolitik in Sachsen. Ergebnisbericht einer qualitativen Studie, hrsg. vom Staatsministerium für Soziales, Gesundheit und gesellschaftlichen Zusammenhalt Sachsen, 2025, S. 132 ff., abrufbar unter <https://publikationen.sachsen.de/bdb/artikel/47766>.

⁷⁵ Siehe Kathrin Mahler Walther, Anna Sive, Lisa Hempe & Helga Lukoschat (EAF), Engagement von Frauen in der Kommunalpolitik in Sachsen. Ergebnisbericht einer qualitativen Studie, (ebd.), S. 138 ff.; ferner *Sächsisches Staatsministerium der Justiz*, Handreichung zur familienfreundlichen und geschlechtergerechten Gremienarbeit, 2023, <https://publikationen.sachsen.de/bdb/artikel/43208/documents/65517>.

können, um bspw. eine externe Referentin oder die Grundversorgung für eine Veranstaltung zu bezahlen oder Öffentlichkeitsarbeit zu betreiben. Vor allem in ländlichen Regionen, in denen es keine oder nur wenig Angebote für Frauen gibt, kommt den genannten Maßnahmen eine hohe Bedeutung zu.

Wichtig für die Arbeit der Gleichstellungsbeauftragten ist außerdem die Unterstützung durch die Spitzen der Kommunen. Die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister sind ebenso wie die Landräte gefordert, sich für das Ziel der Gleichstellung und der Repräsentation vielfältiger Perspektiven in der Kommunalpolitik einzusetzen.“⁷⁶

2.3 Gleichberechtigung: Frauenförderung und Vereinbarkeit, Teilhabe und gleiche Freiheit

Es ist bemerkenswert, dass Angriffe auf eine effektive Gleichstellungsarbeit just zu einem Zeitpunkt erfolgen, in dem wesentliche Fortschritte in der Gesetzgebung erzielt wurden, zugleich aber die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und die Überwindung von Geschlechterstereotypen noch weit entfernt scheinen. Auch die hauptsächlich auf Desinformation beruhende Quotendebatte wurde wieder hervorgeholt, während reale Herausforderungen wie massiv zunehmende geschlechtsbezogene Gewalt oder eklatant mangelnde politische Teilhabe von Frauen weitgehend vernachlässigt werden.

Dabei haben Verfassungsgerichte sowie oberste Gerichte des Bundes und der Länder in den letzten Jahren die fortdauernde strukturelle Benachteiligung von Frauen und die Notwendigkeit fortdauernder Maßnahmen hiergegen festgestellt. Diskriminierung von Frauen und deren Duldung ist weder Kavaliersdelikt noch Ausdruck von Freiheit, sondern ein Angriff auf den demokratischen Rechtsstaat. In unserer pluralistischen Demokratie gilt der Wille der Mehrheit nur unter Vorbehalt von Antidiskriminierung und Minderheitenschutz, damit alle Menschen gleiche Freiheiten genießen können.

Das Grundrecht aus Artikel 3 Absatz 2 Grundgesetz gewährleistet die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung, also den Abbau gesellschaftlicher Benachteiligungen, nicht nur die Beseitigung rechtlicher Diskriminierungen.⁷⁷ Dem Grundrecht auf Gleichberechtigung liegt ein weiter Nachteilsbegriff zugrunde, so dass es nicht darauf ankommt, ob der Nachteil bezweckt oder nur als Nebenfolge bewirkt wurde, und Artikel 3 Absatz 2 Grundgesetz bietet Schutz gegen jede Form der Diskriminierung, ob normativ oder faktisch, mittelbar oder verdeckt, strukturell oder institutionell.⁷⁸ Angesichts verfestigter Strukturen ist das Grundrecht auf Gleichberechtigung ein

⁷⁶ Siehe Kathrin Mahler Walther, Anna Sive, Lisa Hempe & Helga Lukoschat (EAF), Engagement von Frauen in der Kommunalpolitik in Sachsen. Kurzfassung der Studienergebnisse, hrsg. vom Staatsministerium für Soziales, Gesundheit und gesellschaftlichen Zusammenhalt Sachsen, 2025, S. 35, abrufbar unter <https://publikationen.sachsen.de/bdb/artikel/45662>.

⁷⁷ Hans D. Jarass & Bodo Pieroth, Grundgesetz. Kommentar, 16. Aufl. 2024, Art. 3, Rn. 112; Nora Markard, Das Gebot der Entgeltgleichheit: Verfassungsrechtliche Perspektiven, in: JZ 2019, S. 534 (538 ff.).

⁷⁸ Hierzu Susanne Baer & Nora Markard, in: Peter M. Huber & Andreas Voßkuhle (Hg.), Grundgesetz. Kommentar, 8. Aufl. 2024, Band 1, Art. 3 Abs. 2, Rn. 365; Hans D. Jarass & Bodo Pieroth, Grundgesetz. Kommentar, 16. Aufl.

Interventionsrecht⁷⁹ mit dem Ziel substantieller Gleichheit durch grundlegenden Wandel. Faktische Nachteile dürfen durch begünstigende Regelungen ausgeglichen werden⁸⁰ und Frauenfördermaßnahmen sind damit bis zu einer weitgehenden faktischen Gleichstellung grundsätzlich zulässig.⁸¹

Maßnahmen zur Gleichstellung erschöpfen sich nicht in sog. Quoten- oder Paritätsregelungen, auch andere Regelungen und Maßnahmen zur Förderung materieller Gleichheit sind zulässig und notwendig.⁸² Die Debatte in Deutschland fokussierte sich aber lange und teils bis heute allein auf sog. Quotenregelungen im öffentlichen Dienst. In angeblicher Sorge um Frauen wird das Stereotyp der „Quotenfrau“ verbreitet, obwohl längst belegt ist, dass Frauen deutlich mehr leisten müssen als Männer, um auch nur annähernd gleiche Aufstiegschancen zu haben. Ferner sind Falschbehauptungen beliebt und verbreitet wie die, dass es Regelungen gäbe, wonach Frauen ohne weitere Voraussetzungen stets bevorzugt eingestellt und/oder befördert würden. Eine solche absolute Vorzugsregel gibt es außerhalb von Fake News nirgendwo in Deutschland.

Es gibt Regelungen, nach denen Frauen bei *gleicher Eignung, Qualifikation und Leistung* bevorzugt einzustellen oder zu befördern sind, wenn nicht in der Person eines männlichen Mitbewerbers liegende Gründe ausnahmsweise überwiegen.⁸³ Der Grundsatz der Bestenauslese wird damit vollumfänglich gewahrt, weil der Anwendungsbereich der Auswahlregel erst dort beginnt, wo der Anwendungsbereich des Leistungsprinzips endet, weil die Bestenauslese bei *gleicher Eignung* die Entscheidung nicht mehr steuern kann.⁸⁴ Sog. Quotenregelungen sind grundsätzlich verfassungskonform, ihre eigentliche Problematik liegt in ihrer mangelnden Effektivität und dem Gender Bias bei Bewertungen der Leistungen von Frauen und Männern.⁸⁵

Der historische Zweck von Artikel 3 Absatz 2 Grundgesetz war der Abbau von Benachteiligungen für Frauen und die Beendigung ihrer Diskriminierung.⁸⁶ Bereits 1989 waren die ersten Frauen-

2024, Art. 3, Rn. 110; *Ute Sacksofsky*, Unmittelbare und mittelbare Diskriminierung, in: Anna Katharina Mangold & Mehrdad Payandeh (Hg.), Handbuch Antidiskriminierungsrecht, 2020, S. 597 (610 f.).

⁷⁹ Zu Artikel 3 Absatz 2 Grundgesetz als Intervention in tief verankerte soziale Verhältnisse *Susanne Baer & Nora Markard*, in: Peter M. Huber & Andreas Voßkuhle (Hg.), Grundgesetz. Kommentar, 8. Aufl. 2024, Band 1, Art. 3 Abs. 2, Rn. 352; zum Interventionscharakter von Antidiskriminierungsrecht insgesamt *Ulrike Lembke*, Antidiskriminierungsrecht in Deutschland: Transformative Gleichheit als Herausforderung für Rechtswissenschaft und Rechtspraxis, in: vorgänge. Zeitschrift für Bürgerrechte und Gesellschaftspolitik Nr. 237/238 (2023) [61(1-2)], S. 27-40.

⁸⁰ Bundesverfassungsgericht vom 24.01.1995, Az. 1 BvL 18/93 (Feuerwehrrabgabe), Rn. 68, abrufbar unter <https://www.bundesverfassungsgericht.de/>.

⁸¹ *Werner Heun*, in: Horst Dreier (Hg.), Grundgesetz. Kommentar, 3. Aufl. 2013, Band I, Art. 3 II, Rn. 105.

⁸² Siehe hierzu *Anna Katharina Mangold*, Demokratische Inklusion durch Recht. Antidiskriminierungsrecht als Ermöglichungsbedingung der demokratischen Begegnung von Freien und Gleichen, 2020, S. 292 ff., m.w.N.

⁸³ Grundlegend *Margarete Schuler-Harms*, Positive Maßnahmen, in: Mangold & Payandeh (Hg.), Handbuch Antidiskriminierungsrecht. Strukturen, Rechtsfiguren und Konzepte, 2020, S. 677 (679 ff.); siehe ferner *Britta Liebert*, Quotenregelungen im öffentlichen Dienst. Wirksamkeitshindernisse in Rechtsprechung und Praxis, 2017; *Torsten von Roetteken*, Quoten und Bestenauslese, in: ZESAR 2021, S. 421-429.

⁸⁴ Hierzu *Ulrike Lembke*, Der Gleichstellungsauftrag aus Artikel 3 Absatz 2 Grundgesetz als verbindliches Verfassungsrecht im Kontext der Wahlen zu den Bundesgerichten, in: Margarete Schuler-Harms & Marion Eckertz-Höfer (Hg.), Gleichberechtigung und Demokratie – Gleichberechtigung in der Demokratie, 2019, S. 197 (212 ff.).

⁸⁵ *Britta Liebert*, Quotenregelungen im öffentlichen Dienst. Wirksamkeitshindernisse in Rechtsprechung und Praxis, 2017; vgl. auch *Ulrike Lembke*, Article 4 CEDAW, in: Patricia Schulz, Ruth Halperin-Kaddari, Beate Rudolf & Marsha A. Freeman (Hg.), The UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women and its Optional Protocol: A Commentary, 2022, S. 173 (192 ff., 204 ff.).

⁸⁶ Exemplarisch *Heike Krieger*, in: Bruno Schmidt-Bleibtreu, Hans Hofmann & Hans-Günter Henneke (Hg.), Kommentar zum Grundgesetz, 15. Aufl. 2022, Art. 3, Rn. 67.

fördergesetze im Saarland und in Nordrhein-Westfalen erlassen worden, bis 1996 hatten 15 von 16 Bundesländern und der Bund entsprechende gesetzliche Gleichstellungsregelungen.⁸⁷ Der Abbau von Benachteiligungen für Frauen und die Beendigung ihrer Diskriminierung wird auf absehbare Zeit auch der (Haupt-)Zweck von Artikel 3 Absatz 2 Grundgesetz bleiben.⁸⁸ Zwar hat der Frauenanteil im öffentlichen Dienst ab dem Jahr 2000 die 50%-Marke überschritten.⁸⁹ Die strukturelle Benachteiligung von Frauen war und ist jedoch nicht überwunden, weder im öffentlichen Dienst noch in anderen wichtigen Lebensbereichen.

Schon ein genauerer Blick auf den öffentlichen Dienst zeigt, dass die absolute Zahl von hier beschäftigten Frauen keine Aussagen zu ihrer fortdauernden strukturellen Benachteiligung treffen kann, die sich in Unterrepräsentanz in höheren Besoldungsgruppen, bei Verbeamtungen, beim Aufstieg und in Führungspositionen (siehe für Sachsen oben 2.2.2) ebenso zeigen kann wie in der hohen Teilzeitquote, den unbezahlten Beurlaubungen, den langen Auszeiten, der nicht existenzsichernden Beschäftigung, und die auch jenseits der Statistik in Geschlechterstereotypen und sexueller Belästigung deutlich wird. Bei der Novellierung des Bundesgleichstellungsgesetzes im Jahr 2021⁹⁰ wurde konsequent auf *strukturelle Benachteiligung* wegen des Geschlechts abgestellt, wofür Unterrepräsentanz ein Indiz ist, und in den Zielen nach § 1 BGleiG richtig die Beseitigung der strukturellen Benachteiligung von Frauen festgehalten:

„Ziel des Gesetzes ist es, [...] 1. die Gleichstellung von Frauen und Männern zu verwirklichen, 2. bestehende Benachteiligungen auf Grund des Geschlechts, insbesondere Benachteiligungen von Frauen, zu beseitigen und künftige Benachteiligungen zu verhindern [...]. Nach Maßgabe dieses Gesetzes wird die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern gefördert. Strukturelle Benachteiligungen von Frauen sind durch deren gezielte Förderung zu beheben.“

Auch in der verfassungsgerichtlichen und höchstrichterlichen Rechtsprechung wurde in den letzten Jahren immer wieder festgehalten, dass die strukturelle Benachteiligung von Frauen nicht überwunden ist und die Erfüllung der verfassungsrechtlichen Verpflichtung aus Artikel 3 Absatz 2 Grundgesetz aktive Fördermaßnahmen verlangt, wozu auch die Bestellung von (weiblichen) Gleichstellungsbeauftragten gehören kann. In ihren Entscheidungen zur gesetzlichen Ausgestaltung des Gleichberechtigungsgebotes durch das Amt der Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten haben oberste Gerichte klargestellt, dass die verfassungsrechtliche Gleichstellungsverpflichtung angesichts

⁸⁷ Vgl. hierzu *Marion Eckertz-Höfer*, Frauengleichstellungsgesetze des Bundes und der Länder, in *Arbeit und Recht* 12/1997, S. 470-474, mit Verweis auf *Dagmar Schiek, Kornelia Buhr, Heike Dieball, Ulrike Fritsche, Sabine Klein-Schonnefeld, Marion Malzahn & Sibylle Wankel*, Frauengleichstellungsgesetze des Bundes und der Länder. Kommentar für die Praxis zum Frauenfördergesetz für den Bundesdienst und zu den Frauenfördergesetzen, Gleichstellungsgesetzen und Gleichberechtigungsgesetzen der Länder, mit dem Beschäftigtenschutzgesetz, 1996.

⁸⁸ Statt vieler *Hans D. Jarass & Bodo Pieroth*, Grundgesetz. Kommentar, 16. Aufl. 2024, Art. 3, Rn. 102; *Werner Heun*, in: *Horst Dreier* (Hg.), Grundgesetz. Kommentar, 3. Aufl. 2013, Band I, Art. 3 II, Rn. 103.

⁸⁹ Siehe Statistisches Bundesamt, Öffentlicher Dienst, Stand: 30. September 2024,

<https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentlicher-Dienst/Tabellen/beschaeftigte-geschlecht.html>.

⁹⁰ Gesetz zur Ergänzung und Änderung der Regelungen für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst vom 7. August 2021, BGBl. 2021, S. 3311 ff.

der Lebensrealität primär auf den Abbau von Benachteiligungen für Frauen zielt.⁹¹ Im Jahr 2017 brachte es das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern auf den Punkt:

„Das Gleichstellungsgesetz 2016 hat zwar formal beide Geschlechter in gleicher Weise im Blick. Soweit es aber um den Auftrag aus Art. 3 Abs. 2 GG geht, bestehende Benachteiligungen aufgrund des Geschlechts zu beseitigen, findet es aufgrund der tatsächlichen Verhältnisse jedenfalls derzeit allein auf Frauen Anwendung und ist dementsprechend in der Sache hauptsächlich ein Frauenförderungsgesetz.“⁹²

Das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern erinnert daran, dass Artikel 3 Absatz 2 Grundgesetz auf die gesellschaftliche Wirklichkeit und die Durchsetzung der Gleichberechtigung der Geschlechter für die Zukunft zielt, dass die Herstellung gleicher Erwerbschancen eine wesentliche Rolle hierbei spielt und die Gesetzgebung der Verfestigung überkommener Geschlechterrollen entgegenwirken muss und zu frauenfördernden Maßnahmen berechtigt ist, dass Vereinbarkeit von Familienaufgaben und Berufstätigkeit zu fördern ist und die Wahrnehmung familiärer Sorgetätigkeiten nicht zu beruflichen Nachteilen führen darf.⁹³ Vor diesem verfassungsrechtlichen Hintergrund erscheint dem Landesverfassungsgericht gut nachvollziehbar, dass die Gesetzgebung „neben der strukturell bedingten Unterrepräsentanz von Frauen in Führungspositionen“ darauf abgestellt hat, dass „Frauen überwiegend von sexueller Belästigung und schließlich vorrangig von Familien- und Pflegeaufgaben betroffen sind“.⁹⁴ Damit sind drei wesentliche Dimensionen der strukturellen Benachteiligung von Frauen im Erwerbsleben insgesamt benannt: Unterrepräsentanz in guten Positionen (und damit auch bei guter Bezahlung), geschlechtsbezogene Gewalt und besondere Belastung mit unbezahlter Sorgearbeit.

Die Tätigkeitsfelder Kommunalen Gleichstellungsbeauftragter gehen weiter und richten sich auf strukturelle Benachteiligung auch jenseits des Erwerbslebens. Hier soll aber zunächst deutlich gemacht werden, dass Bundes- und Landesgesetzgebung sowie verfassungsgerichtliche und höchstrichterliche Rechtsprechung bei dem verfassungsrechtlich gebotenen Blick auf die gesellschaftliche Wirklichkeit die strukturelle Benachteiligung von Frauen in verschiedenen Bereichen festgestellt haben, woraus fortdauernde staatliche Handlungspflichten erwachsen. Der Verweis auf die absolute Zahl von Frauen im öffentlichen Dienst ändert hieran nichts; und in vielen anderen

⁹¹ Thüringer Verfassungsgerichtshof vom 06.03.2024, Az. VerfGH 23/18, abrufbar unter <https://verfassungsgerichtshof.thueringen.de/allgemeine-informationen/entscheidungen>; Bundesarbeitsgericht vom 17.10.2024, Az. 8 AZR 214/23, <https://openjur.de/u/2499535.html>; Landesarbeitsgericht Schleswig-Holstein vom 02.11.2017, Az. 2 Sa 262 d/17, <https://openjur.de/u/2203687.html>; Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern vom 10.10.2017, Az. LVerfG 7/16, <https://www.landesrecht-mv.de/bsmv/document/NJRE001320023>; Bundesarbeitsgericht vom 18.03.2010, Az. 8 AZR 77/09, <https://openjur.de/u/170682.html>.

⁹² Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern vom 10.10.2017, Az. LVerfG 7/16, Rn. 59, <https://www.landesrecht-mv.de/bsmv/document/NJRE001320023>.

⁹³ Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern vom 10.10.2017, Az. LVerfG 7/16, Rn. 60 ff., <https://www.landesrecht-mv.de/bsmv/document/NJRE001320023>.

⁹⁴ Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern vom 10.10.2017, Az. LVerfG 7/16, Rn. 71, <https://www.landesrecht-mv.de/bsmv/document/NJRE001320023>.

Bereichen wie beispielsweise der politischen Teilhabe (siehe 2.2.3) ist die strukturelle Benachteiligung von Frauen ganz offensichtlich.⁹⁵

Exemplarisch hierfür steht eine Entscheidung des Thüringer Verfassungsgerichtshofes zu einer hochschulrechtlichen Regelung, wonach nur Frauen zu Gleichstellungsbeauftragten gewählt werden können.⁹⁶ Vorliegend handele es sich um eine verfassungsmäßige „Maßnahme zur Beseitigung strukturell bedingter Benachteiligungen von Frauen“ im Hochschulbereich. Der Thüringer Verfassungsgerichtshof hat auf die einschlägigen Daten, Studien und Erkenntnisse verwiesen, welche die strukturelle Benachteiligung von Frauen⁹⁷ belegen. Auch das Landesarbeitsgericht Schleswig-Holstein hat die Einschätzung des Landesgesetzgebers, dass eine strukturell bedingte Benachteiligung von Frauen tatsächlich bestand und weiterhin besteht, angesichts der verfügbaren Erkenntnisse für zutreffend gehalten.⁹⁸ Wurden also in den letzten Jahren Gerichte angerufen, um Regelungen oder Maßnahmen zu Gunsten von Frauen zu beseitigen, weil Gleichstellung angeblich längst erreicht sei, stellten sie im Gegenteil jeweils eine fortbestehende strukturelle Benachteiligung von Frauen fest. Die Gleichstellungsverpflichtung aus Artikel 3 Absatz 2 Grundgesetz und die Verwirklichung der Gleichberechtigung von Frauen in der gesellschaftlichen Wirklichkeit ist damit weiterhin hochaktuell.

2.4 „Institutionelle Mechanismen“ auch auf kommunaler Ebene

Die strukturelle Benachteiligung von Frauen in allen Lebensbereichen ist durch punktuelle Maßnahmen allein nicht wirksam zu bekämpfen. Die Antwort auf strukturelle Geschlechtsdiskriminierung sind strukturelle Vorkehrungen, die im Internationalen Recht und im Recht der Europäischen Union seit dreißig Jahren als „institutionelle Mechanismen“ zum gleichstellungsrechtlichen Standard gehören.

Von der Aktionsplattform von Beijing über OSCE, Europarat, OECD und Europäische Kommission bis zur UN-Frauenrechtskonvention und der Europäischen Charta für die Gleichstellung werden institutionelle Mechanismen als politische und als verbindliche rechtliche Staatenpflichten beschrieben, für die Durchsetzung der Gleichberechtigung in der gesellschaftlichen Wirklichkeit eine spezialisierte institutionelle Infrastruktur vorzuhalten.

⁹⁵ Die Wahrnehmung und Akzeptanz dieses unerfreulichen Befundes ist ein unverzichtbarer Schritt zu dessen Beseitigung. Wer die strukturelle Benachteiligung von Frauen leugnet, leistet ihr Vorschub. Siehe zu rassistischer Diskriminierung die Schlussanträge der Generalanwältin T. Čápetá vom 13. Februar 2025, C-417/23, Celex-Nr. 62023CC0417, Rn. 143: „Die Anerkennung der Existenz einer strukturellen Benachteiligung einer ethnischen Gruppe innerhalb einer bestimmten Gesellschaft ist in der Tat ein notwendiger Schritt zur Erreichung echter Gleichheit.“

⁹⁶ Thüringer Verfassungsgerichtshof vom 06.03.2024, Az. VerfGH 23/18, Rn. 125 ff., <https://verfassungsgerichtshof.thueringen.de/allgemeine-informationen/entscheidungen>. Ebenso zur Beschränkung der Wählbarkeit zur Gleichstellungsbeauftragten allein auf Frauen als rechtmäßige Regelung: BAG vom 17.10.2024, Az. 8 AZR 214/23; LAG SH vom 02.11.2017, Az. 2 Sa 262 d/17; LVerfG M-V vom 10.10.2017, Az. LVerfG 7/16; BAG vom 18.03.2010, Az. 8 AZR 97/09; LAG Hamm vom 23.07.1998, Az. 17 Sa 870/98.

⁹⁷ Zur strukturellen Diskriminierung von Frauen im Hochschulkontext: *Ulrike Lembke*, Aufgaben, Rechte, Befugnisse und Position von (nebenberuflichen) Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten an Hochschulen, 2025, S. 42 ff., m.w.N., https://www.static.tu.berlin/fileadmin/www/10002454/KFG/Dokumente/Downloads_Gesetze/Rechtsgutachten_Frauen-Gleichstellungsbeauftragte_Hochschulen_Berlin_Lembke.pdf.

⁹⁸ Landesarbeitsgericht Schleswig-Holstein vom 02.11.2017, Az. 2 Sa 262 d/17, Rn. 59 ff., <https://openjur.de/u/2203687.html>.

Institutionelle Mechanismen umfassen insbesondere Gender Mainstreaming und Gender Budgeting, unabhängige Gleichstellungsstellen, auskömmliche Finanzierung, einschlägige Forschung und Datenerhebung, angemessene Politiken. Sie sind auf allen staatlichen Ebenen vorzuhalten, die zur Gleichstellung verpflichtet sind, inklusive der kommunalen Ebene. Auch das Amt der Gleichstellungsbeauftragten ist ein notwendiger institutioneller Mechanismus.

Zum Internationalen Frauentag 2025 hat die Europäische Kommission einen „Fahrplan für Frauenrechte“ (A Roadmap to Women’s Rights) veröffentlicht, welcher acht Prinzipien für eine gleichberechtigte Gesellschaft näher darstellt.⁹⁹ Die Prinzipien umfassen ein Leben frei von geschlechtsbezogener Gewalt, bestmögliche Gesundheitsversorgung, Lohngleichheit und wirtschaftliches Empowerment, Sorgearbeit und Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und Privatleben, Gleichberechtigung im Arbeitsleben und angemessene Arbeitsbedingungen, hochwertige und inklusive Bildung, politische Teilhabe und gleiche Repräsentation sowie institutionelle Mechanismen zur Sicherstellung und Durchsetzung von Frauenrechten (*institutional mechanisms that deliver on women’s rights*).¹⁰⁰

„Advancing women’s rights requires effective gender mainstreaming, financing and institutional infrastructure, as well as gender-sensitive research, data collection, design and planning that address women’s needs with an intersectional approach.“

Die Verwirklichung der Rechte von Frauen und insbesondere Gleichberechtigung in der gesellschaftlichen Wirklichkeit verlangen eine *spezialisierte institutionelle Infrastruktur* für die Gleichstellung der Geschlechter und Gender Mainstreaming, unabhängige Gleichstellungsstellen, eine tragfähige Finanzierung von Maßnahmen zur Gleichstellung der Geschlechter und von Frauenrechtsorganisationen, wirksames Gender Mainstreaming in allen Politikbereichen und in allen Haushaltsplänen, Forschung und Innovation unter Berücksichtigung der Bedürfnisse von Frauen, systematische geschlechtersegregierte Datenerhebung und Wirksamkeitsstudien zum Einfluss von Politiken auf Geschlechterverhältnisse, gendersensible Raumplanung und Mobilitäts-Infrastruktur sowie Design und Nutzung von digitalen Werkzeugen, welche Gleichstellung im Blick haben, aber auch die Gefahren von Gender Bias und Geschlechterstereotypen berücksichtigen.¹⁰¹

2.4.1 Institutionelle Mechanismen im Völker- und Europarecht

Institutionelle Mechanismen wurden erstmals in der Aktionsplattform von Beijing 1995 als einer von zwölf wesentlichen Bereichen ausgeführt und zugleich als erforderliche Voraussetzung für die

⁹⁹ European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A Roadmap to Women’s Rights, 7.3.2025, COM(2025) 97 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX:52025DC0097>.

¹⁰⁰ European Commission, ANNEX to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A Roadmap to Women’s Rights, 7.3.2025, COM(2025) 97 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX:52025DC0097>.

¹⁰¹ European Commission, ANNEX to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A Roadmap to Women’s Rights, 7.3.2025, COM(2025) 97 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX:52025DC0097>.

Durchsetzung der Gleichstellung in allen anderen Bereichen benannt.¹⁰² Später wurden institutionelle Mechanismen als Gleichstellungspolitik und Voraussetzung für die Verwirklichung von Gleichstellung in allen Bereichen von der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE/OSCE), dem Europarat, der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) sowie der Europäischen Kommission aufgegriffen.¹⁰³ Um die strukturelle Benachteiligung von Frauen zu überwinden, braucht es eine institutionelle Infrastruktur für Gleichstellung durch nationale Einrichtungen, staatliche Organe und/oder unabhängige Gleichstellungsstellen auf höchster Ebene, ferner die Einbeziehung von Geschlechterperspektiven in alle Politiken, Programme und Rechtsetzungsprozesse in allen Bereichen.¹⁰⁴ Als wesentliche Indikatoren für institutionelle Mechanismen wurde vor allem angesehen, wenn staatliche Gleichstellungsstellen möglichst hochrangig angesiedelt und personell gut ausgestattet waren, wenn geschlechtersegregierte Daten erhoben wurden und wenn die Methoden und Instrumente von Gender Mainstreaming (Gender Impact Assessment, Gender Training, Gesetzesfolgenabschätzung, Gender Budgeting u.a.) verpflichtend und effektiv implementiert waren.¹⁰⁵

Auch im Jahr 2025 rief der Rat der Europäischen Union die Mitgliedstaaten dazu auf,

„die Autonomie und die Wirksamkeit staatlicher Gleichbehandlungs- und Gleichstellungsstellen weiterhin zu stärken, indem diese in der staatlichen Verwaltung auf möglichst hoher Ebene angesiedelt und mit einem starken, klar definierten Mandat für Geschlechtergleichstellung sowie mit angemessenen personellen und finanziellen Ressourcen ausgestattet werden, und die wirksame Umsetzung nationaler Strategien zur Gleichstellung der Geschlechter und deren ausreichende finanzielle Ausstattung sicherzustellen – einschließlich des Gender-Mainstreaming in allen Politikbereichen wie auch gezielter Strategien und Maßnahmen zur Gleichstellung der Geschlechter.“¹⁰⁶

Die Betonung, dass nationale Gleichstellungsstellen möglichst auf der höchsten Verwaltungsebene bzw. in der Regierung angesiedelt sein sollen, trägt dem Umstand Rechnung, dass viele Staaten keine so ausgeprägt föderale Struktur wie Deutschland haben und dass mögliche föderale Strukturen sich nicht zu Lasten der Effektivität von Gleichstellungsmaßnahmen auswirken dürfen.

¹⁰² The Fourth World Conference on Women, Beijing Declaration and Platform for Action, September 1995, Annex II H „Institutional mechanisms for the advancement of women“, para 196-209, <https://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20E.pdf>.

¹⁰³ Vgl. Amy G. Mazur / OSCE, Institutional Mechanisms as Critical Actors for Gender Equality: A Review from the OSCE Region, 2023, m.w.N., abrufbar unter <https://www.osce.org/odihr/556587>.

¹⁰⁴ *Europäisches Institut für Gleichstellungsfragen (EIGE)*, Wirksamkeit institutioneller Mechanismen für die Förderung der Gleichstellung der Geschlechter. Überprüfung der Umsetzung der Aktionsplattform von Beijing in den EU-Mitgliedstaaten: Wichtigste Ergebnisse, 2014, https://eige.europa.eu/sites/default/files/documents/MH0213482DEC_PDF.Web_.pdf.

¹⁰⁵ *Europäisches Institut für Gleichstellungsfragen (EIGE)*, ebd.; siehe auch schon *Council of the European Union*, Conclusions on Review of the implementation by the Member States and the EU institutions of the Beijing Platform for Action – Indicators in respect of Institutional Mechanisms, 2006, https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/lsa/91957.pdf.

¹⁰⁶ *Rat der Europäischen Union*, Schlussfolgerungen des Rates zur Förderung der Gleichstellung der Geschlechter im von KI geprägten digitalen Zeitalter: 6. horizontale Überprüfung der Umsetzung der Pekinger Aktionsplattform durch die Mitgliedstaaten und die Organe der EU, 19. Juni 2025, Rn. 27, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9984-2025-INIT/de/pdf>.

Als institutionelle Infrastruktur sollen aber **alle** staatlichen Ebenen erfasst sein, wie im Rat der Europäischen Union schon 2006 ausgeführt: „Institutionelle Mechanismen für die Geschlechtergleichstellung gelten seit jeher als zentrale Einheit(en) zur Koordinierung politischer Maßnahmen innerhalb einer nationalen, föderalen, regionalen oder lokalen öffentlichen Verwaltung.“¹⁰⁷

2.4.2 Institutionelle Vorkehrungen nach der UN-Frauenrechtskonvention (CEDAW)

Auch die UN-Frauenrechtskonvention (CEDAW) verlangt institutionelle Vorkehrungen, die vom Ausschuss nicht nur als „institutional mechanisms“, sondern zunehmend als „national machinery for the advancement of women“ bezeichnet werden.¹⁰⁸ Wesentliche Kriterien institutioneller Mechanismen (höchstmögliche Verankerung von Gleichstellungsstellen, personelle und finanzielle Ressourcen, Implementation von anerkannten Methoden und Instrumenten) finden sich auch hier, aber der Fokus auf die nationale Ebene wird kontextualisiert und beispielsweise Deutschland ausdrücklich für „the extensive network of institutions and mechanisms for gender equality at all levels“¹⁰⁹ gelobt. Auch die OSZE betont die Bedeutung von institutionellen Mechanismen auf lokaler Ebene, denn hiermit sollen bundeseinheitliche rechtliche Standards und nationale Aktionspläne auf kommunaler Ebene durchgesetzt, aber auch internationale Standards in die kommunale Gleichstellungsarbeit implementiert werden.¹¹⁰ Natürlich dürfen komplexe föderale Strukturen mit den Ebenen Bund, Länder und Kommunen nicht dazu führen, dass die effektive Umsetzung der UN-Frauenrechtskonvention durch divergierende Standards geschwächt wird.¹¹¹

Die zivilgesellschaftliche CEDAW-Allianz Deutschland hat „Institutionelle Mechanismen“ zu einem ihrer wesentlichen Themen in einer Stellungnahme zum Stand der Umsetzung der UN-Frauenrechtskonvention in Deutschland 2019 gemacht.¹¹² Auch hier wurde ein gleichwertiger Menschenrechtsschutz im Föderalismus angemahnt und ein nationaler Aktionsplan gefordert.¹¹³ Neben Gender Mainstreaming und Gender Budgeting wurde auch explizit das Amt der Gleichstellungsbeauftragten als wesentlicher institutioneller Mechanismus gewürdigt: „Frauen- und Gleichstellungsbeauftragte des Bundes, der Länder und Kommunen sind wichtige Akteur*innen institutioneller Gleichstellungspolitik.“¹¹⁴ Die effektive Umsetzung von Gleichstellungsrecht leide

¹⁰⁷ Zitiert nach EIGE, Ressourcen- und Dokumentationszentrum, o.J., <https://eige.europa.eu/sites/default/files/documents/mh0415319den.pdf>; siehe auch <https://www.bundesstiftung-gleichstellung.de/wissen/institutionelle-mechanismen-der-gleichstellungspolitik/>. Der entsprechende Bericht der finnischen Ratspräsidentschaft ist leider nicht online verfügbar, da nur die Council Conclusions veröffentlicht werden.

¹⁰⁸ Hierzu *Christine Chinkin & Lisa Gormley*, Article 3 CEDAW (States parties' obligations), in: Patricia Schulz, Ruth Halperin-Kaddari, Beate Rudolf & Marsha A. Freeman (Hg.), *The UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women and its Optional Protocol: A Commentary*, 2022, S. 147 (162 ff.).

¹⁰⁹ Committee on the Elimination of Discrimination Against Women (CEDAW), Concluding comments: Germany, 30 January 2004, CEDAW/C/2004/I/CRP.3/Add.6/Rev.1, para 14, <https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/cedaw30/GermanyCC.PDF>.

¹¹⁰ *Organisation for Security and Co-operation in Europe (OSCE)*, Manual for Gender Equality at the Local Level, March 2015, <https://www.osce.org/files/f/documents/c/3/216636.pdf>.

¹¹¹ Committee on the Elimination of Discrimination Against Women (CEDAW), Concluding observations: Germany, 12 February 2009, CEDAW/C/DEU/CO/6, para 15-16, <https://docs.un.org/en/CEDAW/C/DEU/CO/6>.

¹¹² *CEDAW-Allianz Deutschland*, Recht auf Gleichstellung. Zum Stand der Umsetzung der Frauenrechtskonvention in Deutschland. Stellungnahme der CEDAW-Allianz Deutschland anlässlich des 40. Jubiläums der Frauenrechtskonvention (CEDAW) sowie des 25. Jubiläums der Peking Erklärung und Aktionsplattform, 2019, S. 12 ff., https://www.frauenrat.de/wp-content/uploads/2019/12/Webversion_A5_191121_AlternativBericht.pdf.

¹¹³ *CEDAW-Allianz Deutschland*, Recht auf Gleichstellung, ebd., S. 14.

¹¹⁴ *CEDAW-Allianz Deutschland*, Recht auf Gleichstellung, ebd., S. 13.

auch an sehr unterschiedlichen Rahmenbedingungen, dies betreffe insbesondere „die Bestellung und Ausstattung von kommunalen und behördlichen Gleichstellungsbeauftragten“. ¹¹⁵ Die CEDAW-Allianz fordert für die effektive Umsetzung von Gleichstellungspflichten unter anderem eine Vereinheitlichung der Rahmenbedingungen durch generalisierte

„wichtige Standards wie die Verpflichtung der Länder und Kommunen zur Aufstellung gleichstellungspolitischer Rahmenpläne, die Hauptamtlichkeit und Qualifikation von Gleichstellungsbeauftragten, ausreichende personelle und finanzielle Ressourcen sowie klar definierte Sanktionsmöglichkeiten“. ¹¹⁶

2.4.3 Europäische Charta für die Gleichstellung und struktureller Wandel

Einen nationalen Aktionsplan gibt es bislang in Deutschland nicht. Für notwendige Standardisierungen auf kommunaler Ebene und die Stärkung institutioneller Mechanismen sorgt derzeit die Europäische Charta für die Gleichstellung. ¹¹⁷ Sie beruht auf verbindlichen Selbstverpflichtungen der Kommunen und enthält Regelungen zu Bereichen, die sich auch im nationalen Verfassungs- und Gesetzesrecht, im Unionsrecht, der UN-Frauenrechtskonvention und der Istanbul-Konvention finden. Gleich zu Beginn wird die Bedeutung der Kommunen für die Gleichstellung herausgestellt:

„Als die den Bürger*innen am nächsten stehende Regierungsebene sind Lokal- und Regionalbehörden am besten geeignet, die Aufrechterhaltung und Verbreitung von Ungleichheiten zu bekämpfen und eine wahrhaft egalitäre Gesellschaft zu fördern. Dank ihrer Kompetenzbereiche und den etablierten Kooperationsbeziehungen mit dem gesamten Spektrum lokaler Akteur*innen können sie konkrete Maßnahmen ergreifen, um die Gleichstellung von Frauen und Männern voranzutreiben.“ ¹¹⁸

Allerdings entsprechen die Anforderungen an institutionelle Mechanismen auch der Breite der betroffenen Bereiche und der Herausforderung der Überwindung verfestigter struktureller Benachteiligung; so wird u.a. gefordert: „Die Geschlechterperspektive muss bei der Gestaltung von Politiken, Methoden und Instrumenten, die das tägliche Leben der örtlichen Bevölkerung beeinflussen, berücksichtigt werden, etwa durch den Einsatz von „Gleichstellungsprüfungen“, „Gleichstellungskontrollen“, „Gender Mainstreaming“, „Berücksichtigung des Gleichstellungsaspekts bei der Haushaltsplanung“ und ähnlichen Verfahren. Zu diesem Zweck müssen die breit gefächerten Erfahrungen von unterschiedlichen Gruppen von Frauen auf lokaler Ebene unter Einbeziehung ihrer Lebens- und Arbeitsbedingungen analysiert und berücksichtigt werden.“ Ferner: „Lokal- und Regionalregierungen müssen Aktionspläne und -programme zur Gleichstellung erarbeiten und mit den für ihre Umsetzung angemessenen Finanz und Personalmitteln ausstatten.“ ¹¹⁹

¹¹⁵ CEDAW-Allianz Deutschland, Recht auf Gleichstellung, ebd., S. 14.

¹¹⁶ CEDAW-Allianz Deutschland, Recht auf Gleichstellung, ebd., S. 13.

¹¹⁷ Hierzu <https://www.rgre.de/interessenvertretung/europaeische-charta-fuer-die-gleichstellung>.

¹¹⁸ Europäischer Rat der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE/CEMR), Europäische Charta für die Gleichstellung von Frauen und Männern auf lokaler Ebene, Stand: Juli 2024, S. 8, https://www.rgre.de/fileadmin/user_upload/pdf/charta_gleichstellung/Charta-Gleichstellung_Stand_2024.pdf.

¹¹⁹ Europäische Charta für die Gleichstellung von Frauen und Männern auf lokaler Ebene, Teil I, Nr. 5 und Nr. 6.

Angesichts dieser wie auch aller weiteren, sehr gut in der Charta zusammengefassten Erfordernisse zur Verwirklichung der Gleichberechtigung in der gesellschaftlichen Wirklichkeit in allen Lebensbereichen und gegen viele Widerstände bietet es sich an, zur substantiellen Unterstützung auf das bewährte Amt der Gleichstellungsbeauftragten zurückzugreifen. Gerade das Amt der Kommunalen Gleichstellungsbeauftragten stellt einen spezifischen, in Deutschland lange erprobten „institutionellen Mechanismus“ dar, der in der föderalen Struktur und angesichts der fortdauernden, sich teils vertiefenden strukturellen Benachteiligung von Frauen eine besondere Bedeutung hat.

„Die lokale und regionale Demokratie muss den Ausgangspunkt bieten, in dem hinsichtlich ganz konkreter Aspekte des täglichen Lebens wie etwa Wohnen, Sicherheit, öffentlicher Verkehr, Arbeitswelt oder Gesundheit die besten Entscheidungen getroffen werden können.

Indem wir dafür sorgen, dass Frauen an der Entwicklung und Umsetzung der lokalen und regionalen Politik voll beteiligt werden, stellen wir außerdem sicher, dass ihre Lebenserfahrungen, Kenntnisse und Kreativität nicht vergeudet, sondern genutzt werden.

Wenn wir eine Gesellschaft schaffen wollen, die auf Gleichstellung beruht, müssen Lokal- und Regionalregierungen den Gleichstellungsaspekt vollständig in ihre Politik, Organisation und praktische Arbeit integrieren. Echte Gleichstellung von Frauen und Männern ist der Schlüssel zu unserem wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Erfolg – nicht nur auf europäischer oder nationaler Ebene, sondern auch in unseren Regionen, Städten und Gemeinden – sowohl in der Welt von heute als auch in jener von morgen.“¹²⁰

3. Gleichstellungsverpflichtung und kommunale Selbstverwaltung

Gleichberechtigung als Grundrecht und staatliche Pflicht ist verbindlich für alle staatliche Gewalt in Bund, Ländern und Kommunen. Kommunen sind Teil der staatlichen Verwaltung und damit grundrechtsverpflichtet. Zwar haben Kommunen ein Recht auf kommunale Selbstverwaltung. Dies ist aber kein individuelles Grundrecht und keine persönliche Freiheit, sondern eine institutionelle Sicherung, um die gleiche Freiheit aller Einwohner*innen zu gewährleisten. Kommunen dürfen Verfassungsrechtsnormen nicht verletzen; sie sind wie die gesamte staatliche Verwaltung zur Gleichstellung verpflichtet.

Die Garantie kommunaler Selbstverwaltung aus Artikel 28 Absatz 2 Grundgesetz und Artikel 82 Absatz 2, 84 der Verfassung des Freistaates Sachsen entbindet nicht von der grundrechtlichen Verpflichtung und gilt nur im Rahmen der sie konkretisierenden Gesetze. Kommunale Selbstverwaltung als institutionelle Sicherung innerhalb der ausdifferenzierten Staatsverwaltung dient auch der optimalen Erfüllung der Gleichstellungsverpflichtung. Die kommunale Organisationshoheit ermöglicht unterschiedliche, auf regionale und lokale

¹²⁰ Europäische Charta für die Gleichstellung von Frauen und Männern auf lokaler Ebene, S. 9.

Besonderheiten abgestimmte Maßnahmen zur Gleichstellung. Dies darf aber die Effektivität von Gleichstellungsmaßnahmen nicht in Frage stellen. Die kommunale Personalhoheit und die kommunale Finanzhoheit sind von der Pflicht zur Bestellung (hauptamtlicher) Kommunalen Gleichstellungsbeauftragter nicht berührt.

Gleichstellung ist eine Pflichtaufgabe. Auch auf kommunaler Ebene spielen Gleichstellungsbeauftragte angesichts der Vielfalt der Themen und Aufgaben sowie der notwendigen Vernetzung sehr unterschiedlicher Akteur*innen und der lokalen Spezifika eine wesentliche Rolle. Würde die Bestellung von Gleichstellungsbeauftragten in das Belieben der Kommune gestellt – überdies, ohne dass ein gleichwertiger Ersatz für diese institutionelle Vorkehrung erkennbar wäre –, stellte dies die verfassungsrechtliche Verpflichtung zu Gleichstellung selbst in Frage. Die in Artikel 8 der Verfassung des Freistaates Sachsen benannte Landesaufgabe der rechtlichen und tatsächlichen Gleichstellung ist vom Land zu finanzieren. Der insoweit propagierte „Bürokratieabbau“ für die Kommunen könnte sich eher als illegitime Sparmaßnahme des Freistaates erweisen, welche weder Freiheit noch Gleichheit fördert, sondern die Verletzung von Verfassungspflichten auf kommunaler und Landesebene.

3.1 Gleichstellung als Rechtspflicht der Kommunen

Das Grundrecht auf Gleichberechtigung und die staatliche Pflicht zu seiner Durchsetzung binden alle staatliche Gewalt in Bund, Ländern und Kommunen. Auch der Freistaat Sachsen einschließlich all seiner Behörden, Anstalten und Körperschaften öffentlichen Rechts ist schon aus Artikel 3 Absatz 2 Grundgesetz zum aktiven Abbau von Benachteiligungen für Frauen, zur Überwindung von Geschlechterrollenstereotypen, zur Bekämpfung geschlechtsbezogener Gewalt, zur Herstellung und Sicherung von Gleichstellung durch effektive Frauenfördermaßnahmen, sowie zur effektiven Gewährleistung der Teilhabe von Frauen in allen Lebensbereichen und dem entsprechenden Ressourceneinsatz verpflichtet. Der Freistaat Sachsen hat seine Staatspflicht in Artikel 8 SächsVerf in einem substantiellen Verständnis nochmals explizit benannt:

„Die Förderung der rechtlichen und tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern ist Aufgabe des Landes.“ (Art. 8 SächsVerf)

Bei Erlass der Verfassung des Freistaates Sachsen wurde angenommen, dass das Grundrecht auf Gleichberechtigung aus Artikel 18 Absatz 2 SächsVerf die Gleichberechtigung von Frauen und damit ihre rechtliche Gleichheit garantiere, was aber nicht ausreichend sei, weshalb ein Staatsziel zur Durchsetzung der „rechtlichen und tatsächlichen Gleichstellung“ in Artikel 8 SächsVerf aufgenommen wurde.¹²¹ Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 28. Januar 1992, mit welcher das Grundrecht auf Gleichberechtigung auf die gesellschaftliche Wirklichkeit erstreckt und allen staatlichen Stellen eine proaktive Pflicht zur Durchsetzung der Gleichberechtigung in

¹²¹ Hierzu *Bernd Kunzmann*, in: Harald Baumann-Hasske (Hg.), *Die Verfassung des Freistaates Sachsen. Kommentar*, 4. Aufl. 2021, Art. 8, Rn. 2; siehe hierzu auch *Volker Jennewein*, *Rechtliche Rahmenbedingungen der Arbeit der hauptamtlichen Gleichstellungsbeauftragten auf kommunaler Ebene im Freistaat Sachsen*, in: *SächsVBl* 2004, S. 1 (1).

dieser Wirklichkeit und für die Zukunft auferlegt wurde,¹²² erreichte den verfassungsgebenden Prozess in Sachsen offensichtlich nicht in vollem Umfang. Auch wenn das Staatsziel also bereits im Grundrecht enthalten ist, so hat eine explizite Formulierung doch durchaus Vorteile.

Auch rechtlich nicht vorgebildete Personen können sich mit einem Blick in die Verfassung des Freistaates Sachsen überzeugen, dass die Durchsetzung der rechtlichen und tatsächlichen Gleichstellung eine staatliche Aufgabe ist. Die Formulierung „Aufgabe des Landes“ sollte nicht dahin missverstanden werden, den Kommunen sei diese Pflicht nicht auferlegt. Artikel 8 SächsVerf begründet eine staatliche, auch die kommunalen Gebietskörperschaften bindende Pflicht zur tatsächlichen Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern.¹²³ Die kommunale Selbstverwaltung steht dem nicht entgegen, sondern ist eine wichtige Gelingensbedingung.

Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung ist Ausdruck der grundgesetzlichen Entscheidung für eine dezentral organisierte und bürgerschaftlich getragene Verwaltung.¹²⁴ Kommunale Selbstverwaltung meint die Aktivierung der Beteiligten für ihre eigenen Angelegenheiten, welche die örtliche Gemeinschaft zur eigenverantwortlichen Erfüllung öffentlicher Aufgaben, zur Förderung des Gemeinwohls und zur Wahrung historischer und örtlicher Eigenart zusammenschließt; hierfür gewährleistet die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung aus Artikel 28 Absatz 2 Satz 1 Grundgesetz den Gemeinden einen eigenen Aufgabenbereich sowie die Eigenverantwortlichkeit der Aufgabenerfüllung.¹²⁵

Die Garantie kommunaler Selbstverwaltung aus Artikel 28 Absatz 2 Grundgesetz und Artikel 82 Absatz 2, 84 der Verfassung des Freistaates Sachsen entbindet jedoch nicht von grundrechtlichen Verpflichtungen. Kommunen sind Teil der staatlichen Verwaltung und als solche grundrechtsverpflichtet.¹²⁶ Dass sie mit der kommunalen Selbstverwaltung eigene Rechte genießen, ändert daran nichts, denn diese Rechtsposition hat eine dienende Funktion: Kommunale Selbstverwaltung als institutionelle Sicherung innerhalb der ausdifferenzierten Staatsverwaltung garantiert die optimale Erfüllung der staatlichen Aufgaben sowie auch der verfassungsrechtlichen Gleichstellungsverpflichtung.

Kommunale Selbstverwaltung ist kein individuelles Grundrecht und keine persönliche Freiheit, sondern eine institutionelle Sicherung mit spezifisch-demokratischer Funktion, denn Gemeinden sind ein wesentlicher Bestandteil der staatlichen Gesamtorganisation.¹²⁷ Die kommunale Selbstverwaltung ist eine dienende Rechtsgarantie. Kommunen dürfen Verfassungsrechtsnormen und Gesetze nicht verletzen (erst recht nicht unter Berufung auf ihre Selbstverwaltung), weshalb

¹²² Bundesverfassungsgericht vom 28.02.1992, Az. 1 BvR 1025/84 (Nachtarbeitsverbot), abrufbar unter <https://www.bundesverfassungsgericht.de/>.

¹²³ Bernd Kunzmann, in: Harald Baumann-Hasske (Hg.), Die Verfassung des Freistaates Sachsen. Kommentar, 4. Aufl. 2021, Art. 8, Rn. 4, mit Verweis auf Volker Jennewein, Rechtliche Rahmenbedingungen der Arbeit der hauptamtlichen Gleichstellungsbeauftragten auf kommunaler Ebene im Freistaat Sachsen, in: SächsVBl 2004, S. 1 (1).

¹²⁴ Bundesverfassungsgericht vom 21.11.2017, Az. 2 BvR 2177/16, Rn. 76, abrufbar unter <https://www.bundesverfassungsgericht.de/>.

¹²⁵ Bundesverfassungsgericht vom 21.11.2017, Az. 2 BvR 2177/16, Rn. 77.

¹²⁶ Statt vieler Johannes Dietlein, Die kommunale Selbstverwaltung, in: Klaus Stern, Helge Sodan & Markus Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, 2. Aufl. 2022, § 17, Rn. 5, m.w.N.

¹²⁷ Exemplarisch Tristan Barczak, in: ders., BVerfGG. Kommentar, 2018, § 91 Rn. 2, m.w.N.

ihre eigenständige Aufgabenerfüllung der Rechtsaufsicht durch das Land unterliegt.¹²⁸ Die Diskussionen rund um ein „Kommunales Freiheitsgesetz“ mit der beabsichtigten Eröffnung größerer Handlungsspielräume für die sächsischen Kommunen und der Hoffnung auf Entlastung angesichts ihrer desaströsen Finanzsituation geben zu einigen Missverständnissen Anlass.¹²⁹

Kommunen genießen keine „Freiheit“ im grundrechtlichen Sinne, sondern sie können durch Weisungsfreiheit und durch auskömmliche Finanzierung¹³⁰ in ihrer eigenverantwortlichen Aufgabenerfüllung gestärkt werden. Als Teil des Staates sind sie aber nicht „frei“, sich einfach ihrer grundrechtlichen Verpflichtungen und verfassungsrechtlichen Bindungen zu entledigen.¹³¹ Auch auf kommunaler Ebene ist die *gleiche Freiheit aller Einwohner*innen* die Voraussetzung für die Inanspruchnahme aller Freiheitsrechte und für bürgerschaftliches Engagement als Grundlage des Gemeinwesens. Die Menschen, die in sächsischen Kommunen leben, haben ein Recht auf Gleichberechtigung in der gesellschaftlichen Wirklichkeit, und sächsische Kommunen haben die Pflicht, gleiche Rechte und gleiche Teilhabe in allen örtlichen Angelegenheiten zu garantieren.

Für Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft sind grundsätzlich die Gemeinden zuständig; der Entzug einer solchen Angelegenheit unterliegt strengen Rechtfertigungsanforderungen.¹³² Eingriffe in die kommunale Selbstverwaltung durch ein Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes sind zulässig, soweit die Regelung einem legitimen Zweck dient, den Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes genügt und den Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie unangetastet lässt.¹³³ Zum Kernbereich kommunaler Selbstverwaltung zählen vor allem die gemeindlichen Hoheitsrechte (Gebiets-, Planungs-, Personal-, Organisations- und Finanzhoheit), die Bund und Länder den Gemeinden im Interesse einer funktionsgerechten Aufgabenwahrnehmung in ihrem Grundbestand garantieren müssen.¹³⁴ Die Pflicht zur Bestellung von Gleichstellungsbeauftragten verstößt nicht gegen das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung.¹³⁵

¹²⁸ So schon Bundesverfassungsgericht vom 23.01.1957, Az. 2 BvF 3/56, Rn. 56 ff., <https://openjur.de/u/181029.html>, ständige Rechtsprechung; aktuell siehe exemplarisch Janbernd Oebbeke, Rechtsaufsicht und Sonderaufsicht in Nordrhein-Westfalen, in: NWVB1 2024, S. 133-137, mit vielen Nachweisen.

¹²⁹ Sehr irritierend war die undifferenzierte Forderung des Sächsischen Städte- und Gemeindetag, Pressemitteilung Nr. 12/24 vom 22. Juli 2024, <https://www.ssg-sachsen.de/de/aktuelles/pressemitteilungen/2024/12-sachsens-staedte-und-gemeinden-richten-ihre-erwartungen-an-die-regierung-des-neuen-saechsischen-landtages-teil-1/>, einfach alle Pflichtbestellungen von Beauftragten abzuschaffen, ohne sich mit der verfassungsrechtlichen Gleichstellungsverpflichtung der Kommunen im Ansatz auseinanderzusetzen.

¹³⁰ Hierzu Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen vom 25.4.2024, Az. Vf. 19-VIII-22, Rn. 105 ff., und vom 29.1.2010, Az. Vf. 25-VIII-09, Rn. 155: „Eine kraftvolle Selbstverwaltung ist ohne ausreichende finanzielle Ausstattung nicht denkbar.“, beide abrufbar unter <https://www.justiz.sachsen.de/esaver/index.php>.

¹³¹ Für andere Kontexte ist „Autonomie“ schon treffend als „Zauberwort der Verantwortungslosigkeit“ bezeichnet worden, so in Bezug auf Hochschulen Susanne Baer, Interventionen in der Akademie: <Gleichstellung> in der Wissenschaft im 21. Jahrhundert, in: Ulrike Auga, Claudia Bruns, Levke Harders & Gabriele Jähnert (Hg.), Das Geschlecht der Wissenschaften. Zur Geschichte der Akademikerinnen im 19. und 20. Jahrhundert, 2010, S. 91 (101 f.).

¹³² Bundesverfassungsgericht vom 21.11.2017, Az. 2 BvR 2177/16, Rn. 79 ff., abrufbar unter <https://www.bundesverfassungsgericht.de/>.

¹³³ Bundesverfassungsgericht vom 21.11.2017, Az. 2 BvR 2177/16, Rn. 69 ff., m.w.N.

¹³⁴ Bundesverfassungsgericht vom 21.11.2017, Az. 2 BvR 2177/16, Rn. 88.

¹³⁵ Grundlegend Bundesverfassungsgericht vom 26.10.1994, Az. 2 BvR 445/91, <https://openjur.de/u/192599.html>; ferner Bernd Kunzmann, in: Harald Baumann-Hasske (Hg.), Die Verfassung des Freistaates Sachsen. Kommentar, 4. Aufl. 2021, Art. 8, Rn. 4, mit vielen weiteren Nachweisen. Auch in anderen Bereichen ist das Verhältnis von Gleichstellungspflichten und Selbstverwaltungsrechten geklärt, vgl. nur Thüringer Verfassungsgerichtshof vom 06.03.2024, Az. VerfGH 23/18, Rn. 125 ff., <https://verfassungsgerichtshof.thueringen.de/allgemeine->

Mit der Pflicht zur Durchsetzung der tatsächlichen Gleichstellung in Artikel 8 SächsVerf durch Bestellung von kommunalen Gleichstellungsbeauftragten gemäß § 60 SächsLKrO und § 64 SächsGemO ist den kommunalen Gebietskörperschaften in Sachsen die Gleichstellung als weisungsfreie Pflichtaufgabe zugewiesen und liegt mit der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung auf der gleichen normativen Stufe.¹³⁶ Laut dem Niedersächsischen Staatsgerichtshof ist die Pflicht zur Bestellung kommunaler Frauenbeauftragter auch erforderlich, um zur Verwirklichung der Gleichberechtigung der Geschlechter im gesamten gesellschaftlichen Leben einer Gemeinde beizutragen, weil weder Personalratsmodelle noch andere Beauftragte oder Ausschüsse noch das Modell ehrenamtlicher Frauenbeauftragter die gleiche Wirksamkeit bei der Erfüllung der im Verfassungsrang stehenden Gleichstellungsverpflichtung aufweisen würden.¹³⁷

3.2 Gleichstellungsverpflichtung und kommunale Organisationshoheit

Bereits im Jahr 1994 hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass die kommunale Selbstverwaltung und insbesondere die kommunalen Organisationsbefugnisse durch die Pflicht zur Bestellung von hauptamtlichen Gleichstellungsbeauftragten auf kommunaler Ebene nicht verletzt werden.¹³⁸ Die kommunale Organisationshoheit gibt den Gemeinden die Befugnis, ihre innere Verwaltungsorganisation, Abläufe und Entscheidungszuständigkeiten, Gewichtung und Inhalt von Entscheidungen, grundsätzlich selbst zu regeln.¹³⁹ Vielfältige staatliche Regelungen sind nur dann nicht mehr mit dem besonders geschützten Kernbereich der Organisationshoheit vereinbar, wenn sie „eine eigenständige organisatorische Gestaltungsfähigkeit der Kommunen im Ergebnis ersticken würden“, jenseits dessen bedürfen organisatorische Vorgaben des Gesetzgebers ohnehin keiner spezifischen Rechtfertigung.¹⁴⁰

Die Pflicht der Gemeinden zur Bestellung einer Gleichstellungsbeauftragten verletzt offensichtlich nicht den Kernbereich ihrer Organisationshoheit¹⁴¹ und genügt auch den Anforderungen jenseits dieses Kernbereiches, da die verbleibenden organisatorischen Befugnisse für eine selbst gestaltete

[informationen/entscheidungen](#), zur Legitimität wie Notwendigkeit von Frauenfördermaßnahmen an Hochschulen; *Marwan Hamdan & Binke Hamdan*, Das Sparkassenrecht als kommunales Wirtschaftsverwaltungsrecht eigener Prägung, in: WM 2024, S. 1693 (1699), zu Gleichstellungspflichten von Sparkassen als Anstalten öffentlichen Rechts; sowie Bundesverfassungsgericht vom 05.04.2005, Az. 1 BvR 774/02, <https://openjur.de/u/59281.html>, zum Verbot mittelbarer Diskriminierung von Frauen durch ein Rechtsanwaltsversorgungswerk.

¹³⁶ *Volker Jennewein*, Rechtliche Rahmenbedingungen der Arbeit der hauptamtlichen Gleichstellungsbeauftragten auf kommunaler Ebene im Freistaat Sachsen, in: SächsVBl 2004, S. 1 (1); *Bernd Kunzmann*, in: Harald Baumann-Hasske (Hg.), Die Verfassung des Freistaates Sachsen. Kommentar, 4. Aufl. 2021, Art. 8, Rn. 4.

¹³⁷ Niedersächsischer Staatsgerichtshof vom 13.03.1996, Az. 1/94, 10/94, 11/94, 12/94, 13/94, juris Rn. 55 ff.; siehe ebenso Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen vom 15.01.2002, Az. 40/00, Rn. 63 ff., <https://openjur.de/u/94364.html>.

¹³⁸ Bundesverfassungsgericht vom 26.10.1994, Az. 2 BvR 445/91, <https://openjur.de/u/192599.html>; vgl. auch Niedersächsischer Staatsgerichtshof vom 13.03.1996, Az. 1/94, 10/94, 11/94, 12/94, 13/94, juris; Landesverfassungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt vom 12.12.1997, Az. LVG 9/95, abrufbar unter <https://verfassungsgericht.sachsen-anhalt.de/entscheidungen/>; Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen vom 15.01.2002, Az. 40/00, <https://openjur.de/u/94364.html>.

¹³⁹ Hierzu *Christoph Brüning*, Deutsches Kommunalrecht, 5. Aufl. 2024, § 3 Rn. 48, m.w.N.

¹⁴⁰ Hierzu *Horst Dreier*, in: ders. (Hg.), Grundgesetz. Kommentar, Band II, 3. Aufl. 2015, Art. 28, Rn. 123, m.w.N.

¹⁴¹ Vgl. Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen vom 15.01.2002, Az. 40/00, Rn. 51, <https://openjur.de/u/94364.html>, zu einer ausnahmslosen Pflicht zur Bestellung hauptamtlicher Gleichstellungsbeauftragter.

Aufgabenwahrnehmung im Bereich der Durchsetzung der rechtlichen und tatsächlichen Gleichstellung der Eigenverantwortlichkeit der Gemeinden hinreichend Rechnung tragen.¹⁴² Die Pflicht zur Bestellung der Gleichstellungsbeauftragten steht nicht „der Bildung weiterer Gremien im Wege, die in Zusammenarbeit mit ihr die Aufgabe der Gleichstellung in einzelnen Sachgebieten oder auf der Ebene der Gemeindevertretung vorsehen. Schon gar nicht verbietet die Einrichtung der Gleichstellungsbeauftragten der Gemeindevertretung, sich mit Gleichstellungsfragen zu befassen.“¹⁴³ Vielmehr ist und bleibt es ja Pflichtaufgabe der Kommunen, die rechtliche und tatsächliche Gleichstellung in allen ihren Tätigkeitsbereichen durchzusetzen, wobei sie von ihren Gleichstellungsbeauftragten tatkräftig unterstützt werden.

Den Gemeinden obliegt weiterhin die organisatorische Ausgestaltung der Organe und Gremien, welche Entscheidungskompetenzen bei der eigenen und übertragenen Aufgabenerfüllung inklusive Gleichstellung als Querschnittsaufgabe haben.¹⁴⁴ Kommunale Gleichstellungsbeauftragte wirken durch Beratung, Unterstützung, konzeptionelle Arbeit, Informationen, Vernetzung, Kritik, Kontrolle und Verfahrensinterventionen sowie die Aufrufung von Gleichstellungsthemen und Sichtbarmachung von Gleichstellungsverpflichtungen in ganz verschiedenen kommunalen Tätigkeitsfeldern. Den Gemeinden verbleibt ein großer organisatorischer Spielraum, um eigene Schwerpunkte in der Gleichstellungsarbeit zu setzen, die Verwirklichung der Gleichberechtigung auf die örtlichen Gegebenheiten anzupassen, Best Practices zu entwickeln und im Rahmen einer gleichstellungsorientierten Kommunalpolitik aktuellen Herausforderungen zu begegnen.

3.3 Gleichstellungsverpflichtung und kommunale Personalhoheit

Die Personalhoheit der Gemeinden gehört zur Selbstverwaltungsgarantie, sie bezieht sich auch auf die Erfüllung staatlicher Weisungsaufgaben und meint insbesondere das Recht der Gemeinden auf freie Auswahl, Anstellung, Beförderung und Entlassung von Gemeindebediensteten.¹⁴⁵ Die Personalhoheit ist nicht absolut geschützt, sondern gesetzlicher Ausformung zugänglich.¹⁴⁶ Nimmt

¹⁴² Vgl. Bundesverfassungsgericht vom 26.10.1994, Az. 2 BvR 445/91, Rn. 51 ff., <https://openjur.de/u/192599.html>. Soweit die Unterscheidung zwischen Kernbereich und Vorfeld abgelehnt und stattdessen im Wege praktischer Konkordanz eine Verhältnismäßigkeitsprüfung zwischen der verfassungsrechtlichen Gleichstellungsaufgabe und der verfassungsrechtlich garantierten Selbstverwaltung vorgenommen wird, führte dies zu keinem anderen Ergebnis, da die Pflicht zur Bestellung hauptamtlicher Gleichstellungsbeauftragter jedenfalls für größere Gemeinden geeignet, erforderlich und angemessen ist, um die Gleichstellungsverpflichtung zu erfüllen, siehe hierzu Niedersächsischer Staatsgerichtshof vom 13.03.1996, Az. 1/94, 10/94, 11/94, 12/94, 13/94, juris.

¹⁴³ Bundesverfassungsgericht vom 26.10.1994, Az. 2 BvR 445/91, Rn. 54, <https://openjur.de/u/192599.html>; siehe auch Landesverfassungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt vom 12.12.1997, Az. LVG 9/95, Rn. 64, abrufbar unter <https://verfassungsgericht.sachsen-anhalt.de/entscheidungen/>.

¹⁴⁴ Siehe Niedersächsischer Staatsgerichtshof vom 13.03.1996, Az. 1/94, 10/94, 11/94, 12/94, 13/94, juris Rn. 52: „Denn die Frauenbeauftragten besitzen keinerlei Entscheidungsgewalt; ihre Kompetenzen beschränken sich auf Informationsmöglichkeiten und Thematisierungschancen, auf Beteiligungs-, Mitwirkungs- und Anregungsrechte sowie auf eine Widerspruchsbefugnis.“; siehe auch Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen vom 15.01.2002, Az. 40/00, Rn. 72, <https://openjur.de/u/94364.html>. Auch nach Landesverfassungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt vom 12.12.1997, Az. LVG 9/95, Rn. 66, abrufbar unter <https://verfassungsgericht.sachsen-anhalt.de/entscheidungen/>, kann es schon wegen der fehlenden Entscheidungskompetenz der Gleichstellungsbeauftragten zu keiner verfassungswidrigen Einschränkung der kommunalen Organisationshoheit für die sachliche Aufgabe der Gleichstellung von Mann und Frau kommen.

¹⁴⁵ Hierzu *Christoph Brüning*, Deutsches Kommunalrecht, 5. Aufl. 2024, § 3 Rn. 51, m.w.N.

¹⁴⁶ Bundesverfassungsgericht vom 26.10.1994, Az. 2 BvR 445/91, Rn. 60, <https://openjur.de/u/192599.html>.

ein männlicher Bediensteter das Amt der internen behördlichen Gleichstellungsbeauftragten nach dem Gleichstellungsgesetz wahr, muss es zwingend eine weibliche Stellvertretung geben; das Amt der (externen) Kommunalen Gleichstellungsbeauftragten ist auf Frauen beschränkt. Diese gesetzlichen Vorgaben stellen keine unzulässige Einschränkung der kommunalen Personalhoheit dar.

In seiner Entscheidung aus dem Jahr 1994 hat das Bundesverfassungsgericht dies noch recht allgemein begründet: „Die Vorgabe, daß die Gleichstellungsbeauftragte eine Frau sein muß, begrenzt die Auswahlentscheidung der Kommunen nicht über Gebühr. Sie grenzt den Kreis der Bewerber nur auf einer sehr allgemeinen Stufe ein. Da für den Posten der Gleichstellungsbeauftragten erfahrungsgemäß Frauen eher in Betracht kommen als Männer, bleibt ein hinreichend großer Kreis von Personen, unter denen die Gemeinde auswählen kann.“¹⁴⁷ Inzwischen sind die einschlägigen Regelungen in Gleichstellungsgesetzen und Kommunalverfassungen, welche das Amt der Gleichstellungsbeauftragten auf weibliche Personen beschränken, höchstgerichtlich explizit und mit Verweis auf die fortbestehende strukturelle Benachteiligung von Frauen als verfassungskonform bewertet worden.¹⁴⁸

Eine Verletzung der Personalhoheit kann auch nicht anderweitig hergeleitet werden; insbesondere werden die entsprechenden Personalbefugnisse durch die Verpflichtung zur Hauptamtlichkeit der Gleichstellungsbeauftragten nicht eingeschränkt.¹⁴⁹

3.4 Gleichstellungsverpflichtung und kommunale Finanzhoheit

Die kommunale Finanzhoheit ist in Artikel 87 SächsVerf näher ausgestaltet und verpflichtet den Freistaat, dafür Sorge zu tragen, dass die kommunalen Träger der Selbstverwaltung ihre Aufgaben erfüllen können, was insbesondere eine aufgabengerechte finanzielle Ausstattung der Gemeinden, Landkreise und anderer Gemeindeverbände umfasst, welche die Erfüllung jedenfalls der übertragenen, staatlichen bzw. pflichtigen Aufgaben ermöglicht und darüber hinaus dem kommunalen Selbstverwaltungsträger ein Mindestmaß an Spielraum für freiwillig selbstbestimmte und selbstgestaltete Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft lässt.¹⁵⁰ Aus Artikel 87 Absatz 1 SächsVerf ergibt sich insofern ein Gebot der finanziellen Mindestausstattung.¹⁵¹

¹⁴⁷ Bundesverfassungsgericht vom 26.10.1994, Az. 2 BvR 445/91, Rn. 60, <https://openjur.de/u/192599.html>; vgl. auch Niedersächsischer Staatsgerichtshof vom 13.03.1996, Az. 1/94, 10/94, 11/94, 12/94, 13/94, juris Rn. 66 ff.

¹⁴⁸ Siehe nur Bundesarbeitsgericht vom 18.03.2010, Az. 8 AZR 77/09, <https://openjur.de/u/170682.html>; Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern vom 10.10.2017, Az. LVerfG 7/16, <https://openjur.de/u/2209472.html>; Landesarbeitsgericht Schleswig-Holstein vom 02.11.2017, Az. 2 Sa 262 d/17, <https://openjur.de/u/2203687.html>; Thüringer Verfassungsgerichtshof vom 06.03.2024, Az. VerfGH 23/18, abrufbar unter <https://verfassungsgerichtshof.thueringen.de/allgemeine-informationen/entscheidungen>; Bundesarbeitsgericht vom 17.10.2024, Az. 8 AZR 214/23, <https://openjur.de/u/2499535.html>.

¹⁴⁹ Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen vom 15.01.2002, Az. 40/00, Rn. 35, <https://openjur.de/u/94364.html>.

¹⁵⁰ Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen vom 25.04.2024, Az. Vf. 19-VIII-22, Rn. 105, https://www.justiz.sachsen.de/esaver/satz.php?container=2022_019_VIII; siehe auch Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen vom 29.14.2010, Az. Vf. 25-VIII-09, Rn. 155, https://www.justiz.sachsen.de/esaver/internet/2009_025_VIII/2009_025_VIII.pdf.

¹⁵¹ Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen vom 25.04.2024, Az. Vf. 19-VIII-22, Rn. 105, https://www.justiz.sachsen.de/esaver/satz.php?container=2022_019_VIII; siehe auch Uwe Berlit, in: Harald Baumann-Hasske (Hg.), Die Verfassung des Freistaates Sachsen. Kommentar, 4. Aufl. 2021, Art. 87, Rn. 7.

Die Lohnkosten einer hauptamtlichen Gleichstellungsbeauftragten sind im Verhältnis zum Gesamtetat einer Gemeinde geringfügig, und auch ein Widerruf der Bestellung allein aus haushaltspolitischen Erwägungen kommt nicht in Betracht.¹⁵² Der Niedersächsische Staatsgerichtshof stellte schon im Jahr 1996 fest, dass die Finanzhoheit der Gemeinden durch die Pflicht zur Bestellung hauptamtlicher kommunaler Gleichstellungsbeauftragter nicht berührt sei, da weder das Recht auf eigenes Wirtschaften noch die Garantie einer angemessenen Finanzausstattung in Mitleidenschaft gezogen würden.¹⁵³ Der Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen hat einige Jahre später mit Verweis auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes ausgeführt, dass die kommunale Finanzhoheit keinen Schutz gegen die Auferlegung einzelner, selbst kostenträchtiger Aufgaben biete, solange die Angemessenheit der Finanzausstattung insgesamt nicht in Frage gestellt ist, wofür Anhaltspunkte weder vorgetragen noch ersichtlich seien.¹⁵⁴

Die Bestellung von hauptamtlichen wie ehrenamtlichen kommunalen Gleichstellungsbeauftragten zur Durchsetzung der tatsächlichen Gleichstellung als eine den Gemeinden und Landkreisen per Gesetz zugewiesene weisungsfreie Pflichtaufgabe wird in Sachsen über den Kommunalen Finanzausgleich gemäß § 16 Sächsisches Finanzausgleichsgesetz finanziert.¹⁵⁵ Eventuelle weitere Mehrbedarfe für die kommunale Gleichstellungsarbeit müssten bei der regelmäßigen Überprüfung der Auskömmlichkeit des kommunalen Finanzausgleichs dem zuständigen Ministerium gemeldet werden. Die Finanzhoheit der sächsischen Kommunen ist daher nicht berührt.

3.5 Die Finanzierung von Pflichtaufgaben: Verletzung von Verfassungspflichten ist kein „Bürokratieabbau“

Die Bestellung von kommunalen Gleichstellungsbeauftragten als eine den Gemeinden und Landkreisen per Gesetz zugewiesene weisungsfreie Pflichtaufgabe¹⁵⁶ sollte gemäß § 16 Sächsisches Finanzausgleichsgesetz, Artikel 85 Absatz 2 SächsVerf die Kommunen nicht belasten. Dennoch steht nicht die bestmögliche Erfüllung der Gleichstellungsverpflichtung, sondern finanzielle Fragen im Vordergrund. Die hauptamtlichen Kommunalen Gleichstellungsbeauftragten werden durch die Kommunen angestellt und bezahlt; die Kosten sind vom Land zu decken. Fragwürdig ist insofern, dass der genaue Aufgabenzuschnitt der Kommunalen Gleichstellungsbeauftragten und ihre Ausstattung der Ausgestaltung der Kommunen unterstellt werden, obwohl beides nicht nur für ihren „Status“¹⁵⁷ von Relevanz ist, sondern für die effektive Aufgabenerfüllung als solche. Hauptamtlich

¹⁵² Oberverwaltungsgericht Schleswig vom 14.12.2006, Az. 2 MB 28/06, Rn. 14, <https://openjur.de/u/166550.html>.

¹⁵³ Niedersächsischer Staatsgerichtshof vom 13.03.1996, Az. 1/94, 10/94, 11/94, 12/94, 13/94, juris Rn. 69.

¹⁵⁴ Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen vom 15.01.2002, Az. 40/00, Rn. 34, <https://openjur.de/u/94364.html>.

¹⁵⁵ Der pauschale Ausgleich für alle Pflichtaufgaben kann problematischen Priorisierungen Raum geben. Der Effektivität, Bedeutung und auskömmlichen Finanzierung kommunaler Gleichstellungsarbeit wäre eine konkrete Regelung über den finanziellen Ausgleich für die Kosten kommunaler Gleichstellungsarbeit wohl dienlicher; siehe anlässlich einer gesetzlichen Neuregelung die entsprechende Vereinbarung des Landes Schleswig-Holstein, https://www.schleswig-holstein.de/DE/fachinhalte/G/gleichstellung/Entwicklung_Gleichstellungspolitik.

¹⁵⁶ Bernd Kunzmann, in: Harald Baumann-Hasske (Hg.), Die Verfassung des Freistaates Sachsen. Kommentar, 4. Aufl. 2021, Art. 8, Rn. 4; ferner Handbuch für kommunale Gleichstellungsarbeit in Sachsen, 2005, S. 8, https://www.hs-mittweida.de/fileadmin/migrated/content/uploads/Handbuch_kommun_GL.pdf.

¹⁵⁷ Handbuch für kommunale Gleichstellungsarbeit in Sachsen, 2005, S. 26, 29, https://www.hs-mittweida.de/fileadmin/migrated/content/uploads/Handbuch_kommun_GL.pdf.

bestellte Gleichstellungsbeauftragten der Landkreise und kreisfreien Städte können unter der Bedingung eines hälftigen kommunalen Eigenanteils Förderanträge für die Finanzierung von Vorhaben der Öffentlichkeitsarbeit und gleichstellungspolitischer Aktivitäten stellen.¹⁵⁸ Eine auskömmliche Finanzierung wird dadurch nicht nahegelegt.

Als der Sächsische Städte- und Gemeindetag bereits vor den Landtagswahlen seine Erwartungen an die künftige Landesregierung und das Parlament äußerte, stellte er als wesentlichen Inhalt für ein „Kommunales Freiheitsgesetz“ apodiktisch fest: „Vorschriften, die die kommunale Selbstverwaltung einschränken, müssen kritisch geprüft und möglichst abgeschafft werden. Überflüssige Berichtspflichten oder Pflichtbestellungen von Beauftragten müssen künftig wegfallen.“¹⁵⁹ Dabei blieb offen, ob der Sächsische Städte- und Gemeindetag Gleichstellung per se für überflüssig hielt oder noch differenziert prüfen wollte. Auch die Formulierung „mehr kommunale Selbstverwaltung und weniger Staat, das muss die Richtschnur sein“¹⁶⁰ ließ nicht ohne Weiteres erkennen, ob mit Staat hier spezifisch die Landesebene (Freistaat) gemeint sein sollte und ob den Beteiligten vollumfänglich bewusst war, dass Kommunen Teil des Staates sind und Verfassungspflichten wie Grundrechtsbindungen unterliegen¹⁶¹.

Weitaus nachvollziehbarer war und ist die Forderung des Sächsischen Städte- und Gemeindetages nach einer regelgebundenen finanziellen Beteiligung des Freistaates Sachsen an übertragenen Aufgaben, indem Mehrbelastungsausgleiche entweder regelgebunden dynamisiert oder dauerhaft in den kommunalen Finanzausgleich überführt werden sollten.¹⁶² Für die kommunale Gleichstellungsarbeit könnte sich allerdings eine konkrete Vereinbarung anbieten, welche diese Pflichtaufgabe absichert und Mythen über die tatsächlichen Kosten im Gesamthaushalt entgegentritt.

Die Durchsetzung von Gleichberechtigung durch Förderung der rechtlichen und tatsächlichen Gleichstellung ist nach Artikel 8 SächsVerf ausdrücklich Aufgabe des Landes. Die Verpflichtung zur Bestellung von Kommunalen Gleichstellungsbeauftragten zur Erfüllung dieser Aufgabe ist die gesetzliche Übertragung einer weisungsfreien Pflichtaufgabe an die Kommunen, die gemäß Artikel 85 Absatz 2 SächsVerf vom Freistaat Sachsen zu finanzieren ist.

Sollte der Grund für die Ablehnung der Kommunen gegen die Bestellung von Kommunalen Gleichstellungsbeauftragten in der defizitären Finanzierung dieser übertragenen Aufgabe durch den Freistaat liegen, würde es sich anbieten, dieses Problem auch auf Ebene der Finanzierung zu lösen. Die Verfassung des Freistaates Sachsen wäre dabei ebenso auf Seite der Kommunen wie das

¹⁵⁸ Siehe https://www.lds.sachsen.de/gleichstellung/?ID=20569&art_param=68.

¹⁵⁹ Sächsischer Städte- und Gemeindetag, Pressemitteilung Nr. 12/24 vom 22. Juli 2024, <https://www.ssg-sachsen.de/de/aktuelles/pressemitteilungen/2024/12-sachsens-staedte-und-gemeinden-richten-ihre-erwartungen-an-die-regierung-des-neuen-saechsischen-landtages-teil-1/>.

¹⁶⁰ Sächsischer Städte- und Gemeindetag, Pressemitteilung Nr. 12/24 vom 22. Juli 2024, <https://www.ssg-sachsen.de/de/aktuelles/pressemitteilungen/2024/12-sachsens-staedte-und-gemeinden-richten-ihre-erwartungen-an-die-regierung-des-neuen-saechsischen-landtages-teil-1/>.

¹⁶¹ Allgemein bekannt, statt vieler: *Tristan Barczak*, in: ders., BVerfGG. Kommentar, 2018, § 91 Rn. 2, m.w.N.; *Johannes Dietlein*, Die kommunale Selbstverwaltung, in: Klaus Stern, Helge Sodan & Markus Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, 2. Aufl. 2022, § 17, Rn. 5, m.w.N.

¹⁶² Sächsischer Städte- und Gemeindetag, Pressemitteilung Nr. 18/24 vom 12. August 2024, <https://www.ssg-sachsen.de/de/aktuelles/pressemitteilungen/2024/18-sachsens-staedte-und-gemeinden-richten-ihre-erwartungen-an-die-regierung-des-neuen-saechsischen-landtages-teil-6/>.

Bundesverfassungsgericht, welches wiederholt ausgeführt hat, dass die finanzielle Belastung durch Gleichstellungsmaßnahmen nicht zu ihrer faktischen Verhinderung führen darf¹⁶³.

Sollten die Äußerungen des Sächsischen Städte- und Gemeindetages dagegen auf eine grundsätzliche Ablehnung der Landkreise und Gemeinden zurückzuführen sein, die effektive Verwirklichung der Gleichstellung in der gesellschaftlichen Wirklichkeit auch auf kommunaler Ebene zu garantieren, müsste die Rechtsaufsicht einschreiten, da eine verfassungsrechtliche Verpflichtung der Kommunen aus Artikel 18 Absatz 2 SächsVerf und Artikel 3 Absatz 2 Grundgesetz besteht. Der Versuch, sich dieser Verpflichtung zu entziehen, muss sich mit dem Verdikt der Verfassungswidrigkeit belegen lassen. Verfassungsbruch ist kein „Bürokratieabbau“.

Es gibt drei mögliche Szenarien: Entweder werden die Kommunalen Gleichstellungsbeauftragten tatsächlich nicht vom Freistaat finanziert, obwohl ihre Bestellung eine übertragene Pflichtaufgabe und damit ausgleichspflichtig ist. Dann müssten die Kommunen gegen die mangelnde Finanzierung vorgehen, nicht gegen das wichtige und nutzbringende Amt der Gleichstellungsbeauftragten.

Oder die Kommunalen Gleichstellungsbeauftragten werden vom Freistaat finanziert, dann würde ihre (faktische) Abschaffung eine Ersparnis für den Freistaat sein, aber eine erhebliche Einbuße an Kompetenz, Arbeitskraft und Maßnahmen, welche ihrerseits ökonomische Vorteile zeitigen können (wirtschaftliche und gesellschaftliche Teilhabe von Frauen, Verringerung geschlechtsspezifischer Gewalt, Gender Mainstreaming bei örtlichen Planungen usw.), für die Kommunen bedeuten.

Die dritte Möglichkeit wäre, dass die beabsichtigte Herabstufung der Bestellung Kommunalen Gleichstellungsbeauftragter von einer Pflichtaufgabe der Kommunen zu einer freiwilligen Aufgabe sich nicht an ökonomischen (oder rechtlichen) Kriterien orientiert, sondern eine gezielte Beschränkung der Erfüllung der verfassungsrechtlichen Pflichten aus Artikel 3 Absatz 2 Grundgesetz und Artikel 18 Absatz 2 SächsVerf sowie Artikel 8 SächsVerf darstellt.

Weder eine „Freiheit“ der Kommunen (oder des Landes) von verfassungsrechtlichen Bindungen noch die durch nichts belegte Behauptung, die vielfältigen Aufgaben von Kommunalen Gleichstellungsbeauftragten (siehe 4.2) könnten durch irgendwen anders vor Ort „miterledigt“ werden, könnten diese Beschränkung rechtfertigen. Insbesondere ist bislang nicht ersichtlich, dass in sächsischen Kommunen die strukturelle Benachteiligung von Frauen, Geschlechterrollenstereotype und geschlechtsbezogene Gewalt beseitigt sowie gleiche Freiheit, Chancengerechtigkeit, gleichberechtigte Teilhabe und Freiheit von Gewalt verwirklicht wären. Bei der politischen Teilhabe von Frauen auf kommunaler Ebene bildet Sachsen vielmehr das Schlusslicht (siehe 2.2.3) in einer ohnehin desaströsen deutschen Bilanz.

¹⁶³ Besonders bekannt sind die Auseinandersetzungen um den Zuschuss von Arbeitgeber*innen zum Muttergeld, welchen erst mit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 18.11.2003, Az. 1 BvR 302/96, <https://openjur.de/u/183657.html>, ein Ende gemacht wurde.

4. Gleichstellungsverpflichtung und kommunale Gleichstellungsbeauftragte

Die fortdauernde Benachteiligung von Frauen ist ein strukturelles Problem und äußert sich in allen Lebensbereichen auch auf kommunaler Ebene. Um direkte und indirekte, mittelbare und faktische, strukturelle und institutionelle Frauendiskriminierung nachhaltig zu beseitigen, braucht es effektive Gleichstellungsstrukturen. Punktuelle oder zufällige Maßnahmen oder ein eventuelles „Mitbedenken“ genügen nicht. Die Vorstellung, Gleichstellung könne „irgendwie nebenbei“ erledigt werden, ist vielmehr Ausdruck jener illegitimen Widerstände, die größere Gleichstellungserfolge bislang verhindert haben. Die verfassungsrechtliche Gleichstellungsverpflichtung fordert Maßnahmen, welche geeignet sind, die strukturelle Frauendiskriminierung in (sächsischen) Kommunen *effektiv* zu bekämpfen.

Das Amt der (kommunalen) Gleichstellungsbeauftragten hat sich als wesentliche institutionelle Vorkehrung bzw. institutioneller Mechanismus (siehe 2.4) zur Durchsetzung der verfassungsrechtlich geforderten rechtlichen und tatsächlichen Gleichstellung bewährt. Schon der Aufgabenbereich von Gleichstellungsbeauftragten im öffentlichen Dienst ist mit Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern, Begleitung von Personalplanung und Personalauswahl, Hinwirken auf gerechte Arbeitsbewertung, Beseitigung von faktischen Nachteilen für Frauen, Veränderung diskriminierender Strukturen und Prozesse, Sicherung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf, Prävention und Sanktionierung von sexualisierter Belästigung, Diskriminierung und Gewalt u.v.m. sehr weit gefächert. Das Amt der Kommunalen Gleichstellungsbeauftragten wird unter anderem durch Vernetzung, Beratung, Öffentlichkeitsarbeit, Information, Wissenstransfer, Anstoßen und Begleitung von Prozessen, Entwicklung und Durchführung von Maßnahmen, Datenerhebung uvm wahrgenommen. Ihr Tätigkeitsfeld betrifft Fragen von Geschlechterrollenstereotypen, faktischen Nachteilen und diskriminierenden Strukturen, geschlechtsspezifischer Arbeitsteilung, geschlechtsbezogener Gewalt, Ausschlüssen und Benachteiligungen von Frauen usw. in *allen Angelegenheiten* der örtlichen Gemeinschaft. Es ist weder ersichtlich noch im Ansatz vorgetragen, wie diese Aufgabenfülle adäquat anderweitig übernommen werden könnte.

Eine rechtliche oder faktische Abschaffung von Kommunalen Gleichstellungsbeauftragten wäre unvereinbar mit der Verfassung des Freistaates Sachsen und dem Grundgesetz. Zwar steht dem Gesetzgeber ein weiter Gestaltungsspielraum bei der Verwirklichung der Gleichberechtigung in der gesellschaftlichen Wirklichkeit zu. Doch auf Grund des Wegfalls der Finanzierung bei einer Herabstufung von der übertragenen Pflichtaufgabe zu einer freiwilligen Aufgabe der Kommunen würden sich deren Handlungsspielräume gar nicht erweitern. Auch wäre angesichts der Realität von Frauendiskriminierung die Einschätzung des sächsischen Gesetzgebers als unvertretbar anzusehen, dass es keiner institutionellen Vorkehrung für die Durchsetzung der Gleichstellung in den Kommunen mehr bedürfe. Würde die Erfüllung dieser Aufgabe allein einigen wenigen ehrenamtlichen Gleichstellungsbeauftragten und dem Zufall überlassen, wäre dies offensichtlich ungeeignet zur vorgegebenen Zielerreichung und damit als verfassungswidrig zu bewerten.

4.1 Strukturelle Frauendiskriminierung – effektive Gleichstellungsstrukturen

Die fortdauernde Benachteiligung von Frauen äußert sich in vielfältigen Formen, durch direkte und indirekte, mittelbare und faktische, strukturelle und institutionelle Diskriminierung. Auch individuelle und punktuelle Abwertung, Ausgrenzung und Benachteiligung sowie geschlechtsspezifische Gewalt beruhen auf strukturellen Ungleichheiten im Geschlechterverhältnis. Ohne eine Adressierung und Verarbeitung der strukturellen Dimension kann Geschlechtsdiskriminierung nicht wirksam beseitigt und vorgebeugt werden. Dies wird schon deutlich, wenn mittelbare bzw. faktische Diskriminierung von Frauen zu begegnen ist, da nur der Blick auf Strukturen und tatsächliche Auswirkungen scheinbar neutraler Regelungen die Identifizierung und rechtliche Bekämpfung von mittelbarer Diskriminierung ermöglicht.¹⁶⁴

Insgesamt gilt, dass für die Beseitigung der fortdauernden strukturellen Diskriminierung von Frauen effektive strukturelle Gegenmaßnahmen unerlässlich sind, wenn nicht nur punktuell Symptome bekämpft werden sollen:

„Bei einem überhaupt nur strukturell feststellbaren Phänomen müssen folgerichtig die Strukturen das legislatorische Ziel der Änderung sein. Wirksame Förderung der Gleichberechtigung in der gesellschaftlichen Wirklichkeit erscheint anders nicht denkbar.“¹⁶⁵

In der Rechtswissenschaft ist von Gleichstellungsauftrag, Schutzpflicht oder Fördergebot die Rede, um die Gleichberechtigung in der gesellschaftlichen Wirklichkeit (materielle, substantielle oder materiale Gleichheit) erreichen zu können, in der Rechtsprechung wird die Realität struktureller Benachteiligung von Frauen explizit anerkannt, welche unter anderem auch das Amt der Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten als notwendige Maßnahme legitimieren kann.

Strukturelle Geschlechtsdiskriminierung hat viele Erscheinungsformen und so ermöglicht und verlangt die verfassungsrechtliche Gleichstellungsverpflichtung auch vielfältige Maßnahmen. Einzelfallmaßnahmen können Strukturen aber kaum dauerhaft verändern, sondern es geht um die Grundlagen und Rahmenbedingungen individuellen diskriminierenden Handelns, also um Strukturen und Prozesse, Normen und Routinen, Werte und Wissen. Institutioneller Wandel und Transformation¹⁶⁶ sind mit Umverteilung von Ressourcen, Machtverlust und Machtgewinn, tiefgreifenden kulturellen Neuorientierungen und teils auch erheblichen Effekten in individuellen Lebensentwürfen verbunden, was die oft hoch emotionale Auseinandersetzung und persönliche Betroffenheit gerade der Angehörigen strukturell privilegierter Gruppen erklärt.¹⁶⁷

¹⁶⁴ Grundlegend Ute Sacksofsky, Unmittelbare und mittelbare Diskriminierung, in: Anna Katharina Mangold & Mehrdad Payandeh (Hg.), Handbuch Antidiskriminierungsrecht. Strukturen, Rechtsfiguren und Konzepte, 2020, S. 597 (603 ff.); siehe auch Ulrike Spangenberg, Mittelbare Diskriminierung im Einkommenssteuerrecht, 2011.

¹⁶⁵ Marion Eckertz-Höfer, in: Alternativ-Kommentar zum Grundgesetz, GW 2001, Art. 3 Abs. 2, 3, Rn. 81.

¹⁶⁶ Grundlegend zur verfassungsrechtlichen Thematisierung von Ungleichheitserfahrungen durch kulturelle Abwertung und ökonomische Unsicherheit und zur Entfaltung von Verfassungsfragen hinsichtlich Vielfalt und Solidarität in den Dimensionen von Umverteilung, Anerkennung und Repräsentation Cara Röhner, Ungleichheit und Verfassung. Vorschlag für eine relationale Rechtsanalyse, 2019.

¹⁶⁷ Siehe Ulrike Lembke, Der Gleichstellungsauftrag aus Artikel 3 Absatz 2 Grundgesetz als verbindliches Verfassungsrecht im Kontext der Wahlen zu den Bundesgerichten, in: Margarete Schuler-Harms & Marion Eckertz-Höfer (Hg.), Gleichberechtigung und Demokratie – Gleichberechtigung in der Demokratie, 2019, S. 197 (210).

Die Realität der fortdauernden strukturellen Benachteiligung von Frauen in Deutschland ist inzwischen auch höchstgerichtlich anerkannt. So hat das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern erläutert, dass die gesetzgeberische Einschätzung, wonach die Unterrepräsentanz von Frauen in Beförderungsämbtern und Führungspositionen im öffentlichen Dienst auf struktureller Benachteiligung beruht, durch Studien und Literatur hinreichend belegt sei.¹⁶⁸ (Gleiches gelte für die Annahme, dass die in verschiedenen Bereichen des öffentlichen Dienstes mittlerweile festzustellende Unterrepräsentanz von Männern nicht das Ergebnis einer geschlechtsspezifischen strukturellen Benachteiligung ist, sondern auf anderen Gründen wie etwa der Ausrichtung beruflicher Präferenzen beruhe.¹⁶⁹) Ebenso hat der Thüringer Verfassungsgerichtshof die gesetzgeberische Annahme, dass an Thüringer Hochschulen strukturell bedingte faktische Benachteiligungen für Frauen bestehen, nicht beanstandet, sondern auf einschlägige Berichte und „eine Vielzahl von wissenschaftlichen Studien“ verwiesen.¹⁷⁰

Das Bundesarbeitsgericht hat Regelungen zu Gleichstellungsbeauftragten als Förderung der Gleichstellung von Frauen „durch die Schaffung von Arbeitsbedingungen, die die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ermöglichen, und die Kompensation von Nachteilen, die vor allem Frauen als Folge der geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung erfahren“, als legitime gesetzgeberische Maßnahmen eingeordnet, welche in Erfüllung des Gleichberechtigungsgebots aus Artikel 3 Absatz 2 Grundgesetz „faktische Nachteile, die typischerweise Frauen treffen, durch begünstigende Regelungen“ ausgleichen.¹⁷¹

Auch im Freistaat Sachsen sind Frauen weiterhin strukturell benachteiligt, wie sich aus den einschlägigen Daten, Studien und einem Blick auf die Lebenswirklichkeit ergibt. Die strukturelle Benachteiligung von Frauen im öffentlichen Dienst gerade angesichts ihres insgesamt hohen Anteils an den Beschäftigten ist schon dem aktuellen Gleichstellungsbericht¹⁷² und der Sächsischen Frauenförderungsstatistik¹⁷³ zu entnehmen (siehe oben 2.2.2). Der Gender Pay Gap liegt nicht unter dem ostdeutschen Durchschnitt, die Belastung mit Sorgearbeit ist trotz höherer Wochenarbeitszeit im Vergleich zu Frauen in Westdeutschland nicht geringer. Die Betroffenheit von Frauen durch geschlechtsspezifische Gewalt ist in Sachsen erheblich, Angebote für Schutz und Unterstützung entfalten zu wenig Wirksamkeit.¹⁷⁴ Bei Fragen der Teilhabe von Frauen in der Kommunalpolitik

¹⁶⁸ Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern vom 10.10.2017, Az. LVerfG 7/16, Rn. 83 ff., <https://openjur.de/u/2209472.html>.

¹⁶⁹ Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern vom 10.10.2017, Az. LVerfG 7/16, Rn. 89, <https://openjur.de/u/2209472.html>; siehe hierzu auch *Christine Langenfeld*, in: Günter Dürig, Roman Herzog & Rupert Scholz (Hg.), Grundgesetz. Kommentar, Band I, Lfg. 74, Mai 2015, Art. 3 Abs. 2, Rn. 101.

¹⁷⁰ Thüringer Verfassungsgerichtshof vom 06.03.2024, Az. VerfGH 23/18, Rn. 128 ff., <https://www.landesrecht.thueringen.de/bsth/document/NJRE001568382>. Hierzu auch *Ulrike Lembke* (Fn. 97), https://www.static.tu.berlin/fileadmin/www/10002454/KFG/Dokumente/Downloads_Gesetze/Rechtsgutachten_Frauen-Gleichstellungsbeauftragte_Hochschulen_Berlin_Lembke.pdf.

¹⁷¹ Bundesarbeitsgericht vom 17.10.2024, Az. 8 AZR 214/23, Rn. 69 ff., <https://openjur.de/u/2499535.html>.

¹⁷² Siehe Beschlussempfehlungen und Berichte der Ausschüsse gemäß § 15 Absatz 2 und § 52 Absatz 2 der Geschäftsordnung des Sächsischen Landtags, Drs. 8/4017, S. 36 ff., abrufbar unter <https://edas.landtag.sachsen.de/>.

¹⁷³ Diese und die folgenden Daten zu kommunalen Beamt*innen stammen aus: *Statistisches Landesamt*, Ergebnisse der Sächsischen Frauenförderungsstatistik, 30.06.2023, abrufbar unter <https://www.statistik.sachsen.de/html/personal-oeffentlicher-dienst.html>.

¹⁷⁴ Hierzu *Judit Baer, Anja Kruber, Konrad Weller, Wiebke Seedorf, Gustav-Wilhelm Bathke & Heinz-Jürgen Voß*, Viktimisierungsstudie Sachsen (VisSa) – Studie zur Betroffenheit von Frauen durch sexualisierte Gewalt,

bildet Sachsen derzeit das Schlusslicht in Deutschland (siehe 2.2.3) und eine Verbesserung der Situation ist nicht in Sicht.¹⁷⁵ Auch wenn der Anteil von Frauen und Mädchen an der Gesamtbevölkerung in Sachsen derzeit bei 53,6% liegt, ist in der Gruppe der 20- bis 40-Jährigen (außerhalb von Leipzig) ein statistisch signifikanter Männerüberschuss mit den entsprechenden sozialen Folgen zu beobachten.¹⁷⁶ Die strukturelle Benachteiligung von Frauen in Sachsen ist erheblich und bedarf unverzüglicher Maßnahmen, durch Gesetzgebung, Regierung, Verwaltung, auf kommunaler, regionaler und Landesebene.

Das Grundrecht auf Gleichberechtigung und die verfassungsrechtliche Gleichstellungsverpflichtung aus Artikel 3 Absatz 2 Grundgesetz sowie Artikel 18 Absatz 2 und Artikel 8 SächsVerf verlangen nicht nur formale Gleichheit, sondern auch die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung in der gesellschaftlichen Wirklichkeit,¹⁷⁷ nicht nur gleiche Behandlung, sondern auch Behandlung als Gleiche¹⁷⁸. Formale rechtliche Gleichheit ist „nur eine notwendige, aber noch keine hinreichende Bedingung“, um die Gleichstellung in der Realität zu erreichen.¹⁷⁹ Daher besteht eine verfassungsrechtliche Schutz- und Förderpflicht, welche auf den Abbau gesellschaftlicher Benachteiligung und nicht nur rechtlicher Diskriminierung gerichtet ist.¹⁸⁰ Denn „es war und ist nicht ernsthaft von der Hand zu weisen, dass es Frauen benachteiligende Gesellschaftsstrukturen gab und gibt, die man nicht einfach unter Hinweis auf das Prinzip formaler Rechtsgleichheit negieren kann.“¹⁸¹ Die Notwendigkeit wie Legitimität von Frauenfördermaßnahmen begründet sich gerade aus der *strukturellen* Benachteiligung von Frauen, die sich in verschiedenen Formen äußern kann.¹⁸²

Das Recht auf Gleichstellung und Nichtdiskriminierung ist nicht auf ein Abwehrrecht beschränkt, welches dem Staat nur das Unterlassen eigener Diskriminierung abverlangen würde, sondern verpflichtet zu proaktivem Tätigwerden auf allen staatlichen Ebenen, um die Gleichberechtigung in der gesellschaftlichen Wirklichkeit durchzusetzen. Der verfassungsrechtliche Gehalt von Artikel 3 Absatz 2 Grundgesetz ist „mehr als nur das Verbot, wegen des Geschlechts zu diskriminieren. Vielmehr müssen faktische, auch strukturelle Ungleichheiten durch eine aktive Gleichstellungs-

häusliche/partnerschaftliche Gewalt und Stalking, 2023, abrufbar unter

<https://www.gleichstellung.sachsen.de/dunkelfeldstudie-zur-viktimisierung-von-frauen-durch-haesusliche-gewalt-stalking-und-sexualisierte-gewalt-5752.html>.

¹⁷⁵ Umfassend: Kathrin Mahler Walther, Anna Sive, Lisa Hempe & Helga Lukoschat (EAF), Engagement von Frauen in der Kommunalpolitik in Sachsen. Ergebnisbericht einer qualitativen Studie, hrsg. vom Staatsministerium für Soziales, Gesundheit und gesellschaftlichen Zusammenhalt Sachsen, 2025, abrufbar unter

<https://publikationen.sachsen.de/bdb/artikel/47766>.

¹⁷⁶ Siehe hierzu <https://www.mdr.de/nachrichten/deutschland/maenner-ueberschuss-sachsen-anhalt-thueringen-102.html>.

¹⁷⁷ Seit Bundesverfassungsgericht vom 28.02.1992, Az. 1 BvR 1025/84 (Nachtarbeitsverbot), abrufbar unter <https://www.bundesverfassungsgericht.de/>, ständige Rechtsprechung; vgl. auch Werner Heun, in: Horst Dreier (Hg.), Grundgesetz. Kommentar, 3. Aufl. 2013, Band I, Art. 3 II GG, Rn. 102, m.w.N.; ferner Bernd Kunzmann, in: Harald Baumann-Hasske (Hg.), Die Verfassung des Freistaates Sachsen. Kommentar, 4. Aufl. 2021, Art. 8, Rn. 2 ff.

¹⁷⁸ Ute Sacksofsky, Unmittelbare und mittelbare Diskriminierung, in: Anna Katharina Mangold & Mehrdad Payandeh (Hg.), Handbuch Antidiskriminierungsrecht. Strukturen, Rechtsfiguren und Konzepte, 2020, S. 597 (603 ff.).

¹⁷⁹ Marion Eckertz-Höfer, in: Alternativ-Kommentar zum Grundgesetz, GW 2001, Art. 3 Abs. 2, 3, Rn. 11.

¹⁸⁰ Hans D. Jarass & Bodo Pieroth, Grundgesetz. Kommentar, 18. Aufl. 2024, Art. 3, Rn. 112.

¹⁸¹ Thorsten Kingreen, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: Februar 2020, Art. 3, Rn. 450.

¹⁸² Exemplarisch Heike Krieger, in: Bruno Schmidt-Bleibtreu, Hans Hofmann & Hans-Günter Henneke (Hg.), Kommentar zum Grundgesetz, 15. Aufl. 2022, Art. 3, Rn. 79; Thorsten Kingreen, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: Februar 2020, Art. 3, Rn. 453 ff.

politik beseitigt werden.“¹⁸³ Hierzu gehören Maßnahmen gegen Geschlechterrollenstereotype, welche Frauen benachteiligen,¹⁸⁴ sowie gegen sexuelle Belästigung und Gewalt, aber auch Maßnahmen für eine gerechtere Verteilung von Sorgearbeit, für gerechte Arbeitsbewertung und eine Vielzahl möglicher Frauenfördermaßnahmen¹⁸⁵, ohne die eine Gleichberechtigung in der Realität nicht zu erreichen ist. Eine Gestaltungsfreiheit bei der staatlichen Erfüllung der Gleichstellungsverpflichtung bezieht sich nur auf die Auswahl der besten Mittel zur Zielverwirklichung, nicht auf die Pflicht zur zielorientierten Durchsetzung der Gleichberechtigung und der Beseitigung bestehender Nachteile für Frauen an sich.¹⁸⁶ Die gewählten Mittel müssen wirksam sein.

Der Annahme, dass angesichts der statistischen Befunde und Realverhältnisse „die auf den Einzelfall bezogene Sanktionierung einer Diskriminierung nicht geeignet ist, den fortbestehenden »strukturellen« Benachteiligungen von Frauen effektiv entgegen zu wirken“, um die Anforderungen aus Artikel 3 Absatz 2 Grundgesetz zu erfüllen,¹⁸⁷ ist zuzustimmen. Neben die verschiedenen Maßnahmen gegen vielfältige Erscheinungsformen von Diskriminierung und in verschiedenen Bereichen müssen auch *institutionelle Vorkehrungen und Gleichstellungsstrukturen* treten, um den Interventionen durch Anreize und Verbote, Verfahren und Sanktionen eine Durchsetzungschance zu sichern. Das Amt der Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten¹⁸⁸ ist eine unverzichtbare institutionelle Vorkehrung gegen strukturelle Diskriminierung von Frauen in allen Lebensbereichen auch auf kommunaler Ebene.

4.2 Ein weites Feld: Gleichstellung auf kommunaler Ebene

Die verfassungsrechtliche Gleichstellungsverpflichtung bindet alle Hoheitsträger*innen auf allen staatlichen Ebenen. Die Aufgabe der Verwirklichung der Gleichberechtigung von Frauen in der gesellschaftlichen Wirklichkeit auf kommunaler Ebene ist schon in ihrem Umfang, aber auch in ihrer Intensität herausforderungsvoll. In den Diskussionen um die rechtliche oder faktische Abschaffung von kommunalen Gleichstellungsbeauftragten und dem Vorschlag, die kommunale Gleichstellungsarbeit durchgängig im Ehrenamt erledigen zu lassen, äußert sich neben Verleugnung der Realität fortdauernder struktureller Frauendiskriminierung auch eine bedauerliche Unkenntnis von der Reichweite des Grundrechts auf Gleichberechtigung und der verfassungsrechtlichen

¹⁸³ Thorsten Kingreen, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: Februar 2020, Art. 3, Rn. 90.

¹⁸⁴ Heike Krieger, in: Bruno Schmidt-Bleibtreu, Hans Hofmann & Hans-Günter Henneke (Hg.), Kommentar zum Grundgesetz, 15. Aufl. 2022, Art. 3, Rn. 75: Überwindung tradiert Rollenverteilungen.

¹⁸⁵ Ausführlich Britta Liebert, Quotenregelungen im öffentlichen Dienst. Wirksamkeitshindernisse in Rechtsprechung und Praxis, 2017; Susanne Baer & Nora Markard, in: Peter M. Huber & Andreas Voßkuhle (Hg.), Grundgesetz. Kommentar, 8. Aufl. 2024, Band 1, Art. 3 Abs. 2, Rn. 372 ff.; Michael Wrase & Alexander Klose, Gleichheit unter dem Grundgesetz, in: Lena Foljanty & Ulrike Lembke (Hg.), Feministische Rechtswissenschaft. Ein Studienbuch, 2. Aufl. 2012, S. 89 (99 ff.)

¹⁸⁶ Marion Eckertz-Höfer, in: Alternativ-Kommentar zum Grundgesetz, GW 2001, Art. 3 Abs. 2, 3, Rn. 76.

¹⁸⁷ Hierzu Christine Langenfeld, in: Günter Dürig, Roman Herzog & Rupert Scholz (Hg.), Grundgesetz. Kommentar, Band I, Lfg. 74, Mai 2015, Art. 3 Abs. 2, Rn. 95, m.w.N., welche überdies darauf verweist, dass der Begriff der „strukturellen“ Benachteiligung erstmals von Ernst Benda, Notwendigkeit und Möglichkeit positiver Aktionen zugunsten von Frauen im öffentlichen Dienst, 1986, S. 123, verwendet wurde.

¹⁸⁸ Marion Eckertz-Höfer, in: Alternativ-Kommentar zum Grundgesetz, GW 2001, Art. 3 Abs. 2, 3, Rn. 10: „Diese haben sich als Mittel der Grundrechtseffektivierung und Garantie des grundrechtlichen Schutzniveaus vor (mittelbarer) Diskriminierung bewährt, wenngleich ihre Befugnisse häufig noch verbesserungsbedürftig sind.“

Gleichstellungsverpflichtung sowie von der entsprechenden Aufgabenfülle und den Tätigkeitsfeldern von Gleichstellungsbeauftragten auf kommunaler Ebene.

Schon der Aufgabenbereich von Gleichstellungsbeauftragten im öffentlichen Dienst wird regelmäßig unterschätzt. Dabei verlangt die Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern, Begleitung von Personalplanung und Personalauswahl, Hinwirken auf gerechte Arbeitsbewertung, Beseitigung von faktischen Nachteilen für Frauen, Veränderung diskriminierender Strukturen und Prozesse, Sicherung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf, Prävention und Sanktionierung von sexualisierter Belästigung, Diskriminierung und Gewalt u.v.m. umfangreiches Wissen und Kompetenzen und überdies auch viel Zeit.¹⁸⁹

Das Tätigkeitsfeld von Kommunalen Gleichstellungsbeauftragten¹⁹⁰ bezieht sich auf die Durchsetzung des Grundrechts auf Gleichberechtigung, der rechtlichen und der tatsächlichen Gleichstellung in allen Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft.

Die Aufgabenbereiche der Kommunalen Gleichstellungsbeauftragten lassen sich abstrakt beschreiben als Förderung der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern in der Kommune, Überprüfung und Begleitung kommunaler Entscheidungen, Planungen und Maßnahmen im Hinblick auf Gleichstellungsaspekte sowie Einbringung gleichstellungspolitischer Perspektiven in Verwaltungshandeln und politische Entscheidungsprozesse. Dies betrifft *alle Bereiche kommunalen Handelns* von Rahmenbedingungen beruflicher und wirtschaftlicher Tätigkeit, Bauleitplanung, Schulen und weiteren Bildungsangeboten, Aufgaben der Daseinsvorsorge und Katastrophenschutz über Infrastrukturplanung, Mobilitätsfragen, Stadtentwicklung, politische Teilhabe und ehrenamtliches Engagement bis zu Kulturförderung, Sport, Freizeitangeboten und Tourismusförderung, aber auch Umweltschutz, Barrierefreiheit, Kinder- und Jugendhilfe, Beratung und soziale Unterstützung, Gewaltprävention und Gewaltschutz, gesellschaftliche Teilhabe u.v.m.

In diesen Feldern und zu den Themen Frauenförderung, Vereinbarkeit, Gewaltschutz oder Teilhabe sind Kommunale Gleichstellungsbeauftragte durch eine Vielzahl von Maßnahmen tätig.¹⁹¹ Hierzu gehört die individuelle Beratung und Unterstützung von Frauen beispielsweise zum beruflichen Wiedereinstieg nach Elternzeit, Diskriminierung am Arbeitsplatz, Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Beruf, aber auch zu Trennung, dem Leben als alleinerziehendes Elternteil, finanziellen Notlagen oder häuslicher Gewalt. Wichtig ist auch eine gute Vernetzung und die ggf. notwendige

¹⁸⁹ Das Sächsische Gleichstellungsgesetz und viele weiterführende Materialien geben Auskunft:

<https://www.gleichstellung.sachsen.de/gesetz-zur-gleichstellung-von-frauen-und-maennern-im-oeffentlichen-dienst-im-freistaat-sachsen-4967.html>; ferner Handbuch für kommunale Gleichstellungsarbeit in Sachsen, 2005, S. 8, https://www.hs-mittweida.de/fileadmin/migrated/content/uploads/Handbuch_kommun_GL.pdf. Auch in der für die Praxis sehr hilfreichen Veröffentlichung von Sabine Berghahn & Ulrike Schultz (Hg.), Rechtshandbuch für Frauen- und Gleichstellungsbeauftragte, Stand: August 2025, finden sich viele Hinweise zur Arbeit Kommunalen Gleichstellungsbeauftragter unter den rechtlichen Rahmenbedingungen verschiedener Bundesländer.

¹⁹⁰ Zur Unterscheidung von internen (behördlichen) Gleichstellungsbeauftragten im öffentlichen Dienst auf kommunaler Ebene und (externen) Kommunalen Gleichstellungsbeauftragten mit umfassendem Arbeitsauftrag in allen örtlichen Angelegenheiten siehe den Exkurs auf Seite 6.

¹⁹¹ Zu Tätigkeitsfeldern und Tätigkeitsformen von Kommunalen Gleichstellungsbeauftragten in Sachsen siehe <https://gleichstellungsbeauftragte-sachsen.de/> sowie <https://www.gleichstellung.sachsen.de/kommunale-gleichstellungsbeauftragte-5923.html>; zur Würdigung der Arbeit von (kommunalen) Gleichstellungsbeauftragten siehe auch die Beiträge aller demokratischen Parteien im Sächsischen Landtag, Plenarprotokoll 6/13 vom 30. April 2015, abrufbar unter <https://edas.landtag.sachsen.de/>.

Vermittlung an andere Beratungsstellen (z. B. Frauenhaus, Schuldnerberatung). Kommunale Gleichstellungsbeauftragte unterstützen auch Kolleg*innen in der Verwaltung bei konkreten gleichstellungsrelevanten Fragen.

Ein weiteres Tätigkeitsfeld sind Öffentlichkeitsarbeit sowie die Konzeption und Durchführung von Veranstaltungen wie Workshops, Lesungen, Filmabende, Vorträge z. B. zu Themen wie Gender Pay Gap, Gewaltprävention oder Rollenbildern, aber auch Aktionen zum Internationalen Frauentag, zum Equal Pay Day oder dem Internationalen Tag gegen Gewalt an Frauen usw. Bezogen auf diese konkreten Veranstaltungen sowie allgemein Gleichstellungsfragen werden Informationen zusammengestellt und aufbereitet, Flyer und Plakate gestaltet, Pressemitteilungen oder Beiträge geschrieben und veröffentlicht.

Ein wesentliches Aufgabenfeld ist die Mitarbeit in kommunaler Verwaltung und Politik. Kommunale Gleichstellungsbeauftragte prüfen Verwaltungsvorlagen auf Gleichstellungsaspekte („Gleichstellungs-Check“) und arbeiten an der Entwicklung von Konzepten (beispielsweise Personalentwicklung, Stadtentwicklung, Kreisentwicklung) unter Gleichstellungsaspekten mit. Sie nehmen an Sitzungen des Stadtrates, des Kreistages, von Ausschüssen oder Arbeitsgruppen teil und beraten und unterstützen die kommunalen Organe und Gremien. Sehr wichtig ist auch ihre Vernetzung und Kooperation mit verschiedenen kommunalen und überregionalen Akteur*innen, Institutionen und zivilgesellschaftlichen Initiativen. Kommunale Gleichstellungsbeauftragte beteiligen sich an regionalen Netzwerken wie Runden Tischen gegen häusliche Gewalt, Netzwerken Alleinerziehender oder Frauenprojekten. Sie kooperieren u.a. mit Jobcenter, Jugendamt, Schulen, Polizei, Frauenschutz-Einrichtungen, Migrationsberatungen, Verbänden etc. und arbeiten eng mit anderen kommunalen Gleichstellungsbeauftragten (z. B. bei landesweiten Projekten) zusammen.

Kommunale Gleichstellungsbeauftragte engagieren sich auch durch Projektentwicklung und Projektbegleitung. Sie initiieren und begleiten Projekte wie z. B. Mentoringprogramme für Frauen in die Kommunalpolitik, Empowerment-Angebote für geflüchtete Frauen oder Väterarbeit. Sie beantragen und verwalten entsprechende Fördermitteln und leisten oft auch die Evaluation der Projekte und die Dokumentation der Ergebnisse bzw. geben entsprechende Unterstützung. Wichtig für die Tätigkeit Kommunaler Gleichstellungsbeauftragter ist auch die Datenanalyse und Berichterstattung. Sie sammeln geschlechterdifferenzierte Daten (z. B. zur Personalstruktur der Verwaltung, zu Gewaltstatistiken, zu Ressourcenverteilung und Teilhabe), sie erstellen einen jährlichen Gleichstellungsbericht für den Gemeinderat oder die kommunale Verwaltung und entwickeln Maßnahmenvorschläge auf Basis dieser Daten.

Konkrete Beispiele aus der Praxis der Arbeit Kommunaler Gleichstellungsbeauftragter in Sachsen wären die Durchführung einer Workshop-Reihe zur Berufsrückkehr für Frauen nach der Elternzeit, die Erstellung eines Wegweisers für Alleinerziehende in der Kommune, die Organisation einer Podiumsdiskussion mit lokalen Politikerinnen, ein Bowlingnachmittag für Männer zum Thema Männergesundheit, die Einladung und Begleitung von einschlägigen Ausstellungen, Filmvorführungen oder Theaterstücken, die Beteiligung an der Erstellung eines geschlechtergerechten Bebauungsplans, die Organisation eines Austauschs von Frauen in kommunalen Gremien, eine Fachveranstaltung zu Empowerment von Mädchen* in ländlichen Räumen oder die Entwicklung

eines Aktionsplans für Gleichstellung für die Stadtverwaltung. Die knappe Übersicht¹⁹² über verschiedene Tätigkeitsfelder und Tätigkeitsformen und auch die Praxisbeispiele können nur eine grobe Vorstellung von der Aufgabenfülle und Aufgabenvielfalt Kommunalen Gleichstellungsbeauftragter geben. Wie diese ersetzt werden könnten, wenn die Pflicht zur Bestellung von (hauptamtlichen) Gleichstellungsbeauftragten auf kommunaler Ebene (faktisch) beseitigt würde, ist bislang nicht im Ansatz diskutiert.

4.3 Das Amt der Gleichstellungsbeauftragten als (derzeit) notwendige Maßnahme zur Erfüllung der Gleichstellungsverpflichtung

Das Bestehen der verfassungsrechtlichen Gleichstellungsverpflichtung ist unstreitig, aber es gibt durchaus verschiedene Vorstellungen, wie sie bestmöglich erfüllt werden kann. Nach ständiger Rechtsprechung kommt dem Gesetzgeber eine Ausgestaltungsbefugnis mit weitem Spielraum bei der Durchsetzung der Gleichberechtigung in der gesellschaftlichen Wirklichkeit und insbesondere der Beseitigung faktischer Nachteile für Frauen zu.¹⁹³ Bei der Prüfung, ob strukturelle Benachteiligungen fortwirken bzw. ob und inwieweit Nachteile für Frauen fortbestehen, hat der Gesetzgeber eine Einschätzungsprärogative und darf sich einer typisierenden Betrachtungsweise bedienen.¹⁹⁴ Eine verfassungsgerichtliche Kontrolle von im Gesetzgebungsverfahren zu treffenden Prognosen ist grundsätzlich auf deren Nachvollziehbarkeit und Vertretbarkeit beschränkt. Die Einschätzung des Gesetzgebers darf aber nicht unvertretbar sein.¹⁹⁵ Neben dem Einschätzungsspielraum in tatsächlicher Hinsicht steht dem Gesetzgeber im Hinblick auf die von ihm zu treffende Entscheidung ein Gestaltungsspielraum zu.¹⁹⁶ Er ist aber nicht von der Notwendigkeit entbunden, in sich hinreichend schlüssige und konsistente Regelungen zu schaffen.¹⁹⁷ Eine Regelung ist als verfassungswidrig zu bewerten, wenn der Gesetzgeber von unrichtigen tatsächlichen Voraussetzungen ausging oder die Regelung mit der Verfassung in Widerspruch steht oder sie offensichtlich oder schlechthin ungeeignet ist, das Regelungsziel zu erreichen.¹⁹⁸

¹⁹² Noch knapper und schön zu lesen: <https://www.hoyerswerda.de/wp-content/uploads/2025/06/Faltflyer-Was-macht-eine-kommunale-Gleichstellungsbeauftragte-und-was-bringt-sie-mir-ganz-konkret1.pdf>.

¹⁹³ Bundesverfassungsgericht vom 18.11.2003, Az. 1 BvR 302/96, Rn. 219, <https://openjur.de/u/183657.html>; Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern vom 10.10.2017, Az. LVerfG 7/16, Rn. 72, <https://openjur.de/u/2209472.html>; Thüringer Verfassungsgerichtshof vom 06.03.2024, Az. VerfGH 23/18, Rn. 127 ff., <https://www.landesrecht.thueringen.de/bsth/document/NJRE001568382>.

¹⁹⁴ Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern vom 10.10.2017, Az. LVerfG 7/16, Rn. 84, <https://openjur.de/u/2209472.html>; Thüringer Verfassungsgerichtshof vom 06.03.2024, Az. VerfGH 23/18, Rn. 122, <https://www.landesrecht.thueringen.de/bsth/document/NJRE001568382>.

¹⁹⁵ Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern vom 10.10.2017, Az. LVerfG 7/16, Rn. 85, m.w.N., <https://openjur.de/u/2209472.html>.

¹⁹⁶ Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern vom 10.10.2017, Az. LVerfG 7/16, Rn. 74, <https://openjur.de/u/2209472.html>.

¹⁹⁷ Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern vom 10.10.2017, Az. LVerfG 7/16, Rn. 73, <https://openjur.de/u/2209472.html>; siehe grundlegend zur Regelungskonsistenz auch Bundesverfassungsgericht vom 30.07.2008, Az. 1 BvR 3262/07, 1 BvR 402/08, 1 BvR 906/08 (Nichtraucherschutz), abrufbar unter <https://www.bundesverfassungsgericht.de>.

¹⁹⁸ Vgl. Bundesverfassungsgericht vom 11.02.2003, Az. 1 BvR 1972/00, Rn. 62 ff., <https://openjur.de/u/178516.html>; Bundesverfassungsgericht vom 03.12.1985, Az. 1 BvL 15/84, Rn. 43, m.w.N., <https://openjur.de/u/165773.html>; ferner Thüringer Verfassungsgerichtshof vom 06.03.2024, Az. VerfGH 23/18, Rn. 127, <https://www.landesrecht.thueringen.de/bsth/document/NJRE001568382>.

Die geplante Abschaffung der Pflicht zur Bestellung (hauptamtlicher) Kommunalen Gleichstellungsbeauftragter durch ein „Kommunales Freiheitsgesetz“ ist schon schlechthin ungeeignet, das propagierte Regelungsziel der größeren Handlungsspielräume von Kommunen zu erreichen. Ferner ist die zugrundeliegende Einschätzung, dass es keiner institutionellen Vorkehrung durch das Amt der Kommunalen Gleichstellungsbeauftragten (mehr) bedürfe, unvertretbar. Die rechtliche oder faktische Abschaffung Kommunalen Gleichstellungsbeauftragter wäre schließlich unvereinbar mit der verfassungsrechtlichen Verpflichtung, das Grundrecht auf Gleichberechtigung in der gesellschaftlichen Wirklichkeit auch auf kommunaler Ebene zu garantieren.

Noch liegt kein Entwurf für ein „Kommunales Freiheitsgesetz“ vor. Die bislang kommunizierten Absichten sind jedoch, zur Förderung der „Handlungsfreiheit“ von Kommunen sowohl die Pflicht zur Bestellung von behördlichen Gleichstellungsbeauftragten für den öffentlichen Dienst auf kommunaler Ebene als auch die Pflicht zur Bestellung von (hauptamtlichen) Kommunalen Gleichstellungsbeauftragten zu streichen. Nach erheblicher öffentlicher Kritik wurde behauptet, die Pflicht zur Bestellung Kommunalen Gleichstellungsbeauftragter solle nicht gestrichen, sondern durch Einordnung als freiwillige Aufgabe (statt als Pflichtaufgabe) in die Entscheidungsgewalt der Kommunen gestellt werden, welche keine hauptamtlichen Gleichstellungsbeauftragten mehr bestellen müssten, sondern die entsprechenden Aufgaben im Ehrenamt oder durch andere Stellen in der Kommunalverwaltung erledigen lassen könnten.

Ein „Kommunales Freiheitsgesetz“ in Sachsen hat das Ziel, Handlungsspielräume für die Kommunen, gerade auch angesichts ihrer katastrophalen finanziellen Lage, zu erhöhen. Hierfür sollen verschiedene Regelungen, welche einen hohen Verwaltungsaufwand erfordern, reduziert und die Erfüllung diverser Aufgaben in die Entscheidungsgewalt der Kommune gestellt werden. Die Handlungsspielräume von Kommunen werden bekanntermaßen primär durch eine hinreichende finanzielle Ausstattung und Absicherung ihrer Aufgabenerfüllung gesichert. Wird Gleichstellung auf kommunaler Ebene von der übertragenen Pflicht zu einer freiwilligen Aufgabe, entfällt jedoch der Finanzausgleichsanspruch nach Artikel 85 Absatz 2 SächsVerf.

Gleichstellung ist eine Pflichtaufgabe, der sich weder Land noch Kommunen entziehen können. Die Kommunen sind nach Artikel 18 Absatz 2 SächsVerf und Artikel 3 Absatz 2 Grundgesetz auch selbst zur Gleichstellung im eigenen Aufgabenkreis verpflichtet. Die Bestellung (hauptamtlicher) kommunaler Gleichstellungsbeauftragter stellt hierfür eine wesentliche institutionelle Sicherung dar. Wird im Rahmen der Förderung der tatsächlichen Gleichstellung nach Artikel 8 SächsVerf die Bestellung von Kommunalen Gleichstellungsbeauftragten den Kommunen als Pflichtaufgabe übertragen, ist nach Artikel 85 Absatz 2 SächsVerf zugleich die Finanzierung zu sichern (siehe 3.5). Inwiefern es die Handlungsspielräume von sächsischen Kommunen erweitern soll, wenn die vom Land zu finanzierenden Kommunalen Gleichstellungsbeauftragten auf Grund der Herabstufung zur freiwilligen Aufgabe nicht mehr zwingend vom Land finanziert werden müssen, bleibt rätselhaft. Tatsächlich dürfte eine Einschränkung kommunaler Handlungsoptionen vorliegen, wenn ihnen die (hauptamtlichen) kommunalen Gleichstellungsbeauftragten so entzogen werden.

Die rechtspolitisch angegriffenen Regelungen über die Pflicht zur Bestellung kommunaler (hauptamtlicher) Gleichstellungsbeauftragter in der Sächsischen Gemeindeordnung und der Sächsischen

Landkreisordnung sowie dem Landesgleichstellungsgesetz haben das Regelungsziel, die Durchsetzung der rechtlichen und tatsächlichen Gleichstellung nach Artikel 8 und Artikel 18 Absatz 2 SächsVerf zu garantieren. Ihre Streichung ist zur Zielerreichung evident ungeeignet. Auch eine Herabstufung von einer Pflichtaufgabe zu einer freiwilligen Aufgabe mit der Folge der nicht dem Finanzausgleichsanspruch unterliegenden Kostenlast für die Gemeinden (und damit die faktische Abschaffung) und/oder ein Modell, in dem kommunale Gleichstellungsarbeit unabhängig von der Gemeindegröße ausschließlich ehrenamtlich erfolgen soll, ist offensichtlich ungeeignet, um der verfassungsrechtlichen Gleichstellungsverpflichtung zu genügen.

Die Durchsetzung der Gleichstellung ist eine Pflichtaufgabe für den Freistaat Sachsen und für alle sächsischen Kommunen. Dies gilt schon nach Artikel 18 Absatz 2 SächsVerf, weil die Gleichberechtigung von Frauen auf die gesellschaftliche Wirklichkeit zielt, in der auch in Sachsen ganz erhebliche Defizite bestehen. Explizit wird die Förderung der „tatsächlichen Gleichstellung“ sogar nochmals in Artikel 8 SächsVerf als Aufgabe des Landes benannt. Selbst wenn beide Normen nicht bestehen würden, folgte die Verpflichtung zur Gleichberechtigung von Frauen in der gesellschaftlichen Wirklichkeit aus Artikel 3 Absatz 2 Grundgesetz, bestätigt durch unionsrechtliche und menschenrechtliche Verpflichtungen. Daher gilt auch für den sächsischen Gesetzgeber:

„Bis eine weitgehende faktische Gleichstellung der Frauen erreicht ist, untersagt das Dominierungsverbot der öffentlichen Gewalt Regelungen, die Frauen – auch als Gruppe – formal oder materiell nachteilig betreffen, während Begünstigungen erlaubt sind.“¹⁹⁹

Das Amt der Kommunalen Gleichstellungsbeauftragten ist allerdings schon keine Begünstigung, sondern eine notwendige institutionelle Vorkehrung für die Erfüllung verfassungsrechtlicher Verpflichtungen. Die Abschaffung des Amtes würde allerdings eine für Frauen²⁰⁰ nachteilige und damit unzulässige Regelung sein und überdies sowohl das Grundrecht aus Artikel 18 Absatz 2 SächsVerf als auch die Pflicht aus Artikel 8 SächsVerf sowie Grundrecht und Staatspflicht aus Artikel 3 Absatz 2 Grundgesetz verletzen. Es ist schon nicht im Ansatz dargetan, wie die Durchsetzung der Gleichberechtigung auf kommunaler Ebene dann erfolgen sollte. Redliches (oder hier: unredliches) Bemühen genügt aber nicht, da Gleichstellungsmaßnahmen auf Effektivität angelegt sein müssen.²⁰¹

¹⁹⁹ Werner Heun, in: Horst Dreier (Hg.), Grundgesetz. Kommentar, 3. Aufl. 2013, Band I, Art. 3 II, Rn. 103.

²⁰⁰ Dies ist der rechtliche Prüfungsmaßstab. In der Alltagsrealität wäre die Abschaffung der Kommunalen Gleichstellungsbeauftragten auch für Männer, TIN-Personen und queere Menschen nachteilig, da von mehr Geschlechtergerechtigkeit in den Kommunen alle profitieren.

²⁰¹ Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW), General recommendation No. 28 on the core obligations of States parties under article 2 of the Convention, CEDAW/C/GC/28, 16 December 2010, para 9, <https://www.refworld.org/legal/general/cedaw/2010/en/77255>: „The obligation to respect requires that States parties refrain from making laws, policies, regulations, programmes, administrative procedures and institutional structures that directly or indirectly result in the denial of the equal enjoyment by women of their civil, political, economic, social and cultural rights. The obligation to protect requires that States parties protect women from discrimination by private actors and take steps directly aimed at eliminating customary and all other practices that prejudice and perpetuate the notion of inferiority or superiority of either of the sexes, and of stereotyped roles for men and women. The obligation to fulfil requires that States parties take a wide variety of steps to ensure that women and men enjoy equal rights de jure and de facto, including, where appropriate, the adoption of temporary special measures [...]. This entails obligations of means or conduct and obligations of results.“

Die Bewertung als unvereinbar mit verfassungsrechtlichen Vorgaben gilt ebenso für eine mögliche Herabstufung der Bestellung von (hauptamtlichen) Kommunalen Gleichstellungsbeauftragten von einer Pflichtaufgabe zur freiwilligen Aufgabe. Mit dieser Herabstufung würde auch die Pflicht zum Finanzausgleich nach Artikel 85 Absatz 2 SächsVerf entfallen, so dass angesichts der desaströsen Finanzsituation der sächsischen Kommunen eine faktische Abschaffung des Amtes der Gleichstellungsbeauftragten auf kommunaler Ebene vorliegen würde.

Gleiches würde für eine Regelung gelten, bei der den Kommunen generell freigestellt wäre, ob sie das Amt der Gleichstellungsbeauftragten hauptamtlich oder ehrenamtlich ausgestalten. Schon angesichts der finanziellen Situation, aber teils sicher auch der zunehmenden antifeministischen und frauenfeindlichen Tendenzen in der Kommunalpolitik²⁰², würden nahezu alle Kommunen die rein ehrenamtliche Aufgabenerfüllung ohne weitere Ressourcen wählen (müssen).²⁰³ Es wäre überdies sehr unrealistisch zu hoffen, dass sich überhaupt noch genügend Personen finden würden, die dieses Amt in ihrer Freizeit, ohne Ressourcen und gegen massive Widerstände und Anfeindungen übernehmen und entsprechend ausfüllen würden, und es kann auch von niemandem verlangt oder erwartet werden.²⁰⁴

Aus rechtlicher Perspektive wäre die Bestellung von ehrenamtlichen statt hauptamtlichen Kommunalen Gleichstellungsbeauftragten selbst für Gemeinden und Kreise mit mehr als 17.000 Einwohner*innen ebenfalls abzulehnen, da dies die Effektivität der Erfüllung der Gleichstellungsverpflichtung aus Artikel 8 und Artikel 18 Absatz 2 SächsVerf auf Grund fehlender gleicher Wirksamkeit substantiell in Frage stellen würde, wie Verfassungsgerichte schon vor mehr als zwanzig Jahren klar entschieden haben:

„Dem Modell ehrenamtlicher Frauenbeauftragter steht entgegen, daß Inhaberinnen dieses Ehrenamts nicht in die Kommunalverwaltung eingegliedert wären und deswegen nicht davon ausgegangen werden könnte, daß sie auf deren Entscheidungen und Handlungen wie auch auf das Verhalten relevanter sozialer Gruppen vergleichbar nachhaltig einwirken könnten wie hauptberuflich in der Kommunalverwaltung tätige Frauenbeauftragte.

²⁰² Hierzu *Kathrin Mahler Walther, Anna Sive, Lisa Hempe & Helga Lukoschat* (EAF), Engagement von Frauen in der Kommunalpolitik in Sachsen. Kurzfassung der Studienergebnisse, hrsg. vom Staatsministerium für Soziales, Gesundheit und gesellschaftlichen Zusammenhalt Sachsen, 2025, S. 23 ff., abrufbar unter <https://publikationen.sachsen.de/bdb/artikel/45662>. Zu Antifeminismus und reaktionären Geschlechternormen als konstituierend für rechtsextreme Politiken siehe *Gesine Agena & Judith Rahner*, Antifeminismus, gewaltbereiter Rechtsextremismus und Geschlecht, 14. April 2021, <https://heimatkunde.boell.de/de/2021/04/14/antifeminismus-gewaltbereiter-rechtsextremismus-und-geschlecht>; *Daniela Rütther*, Die Sex-Besessenheit der AfD. Rechte im „Genderwahn“, 2025. Zu Antifeminismus und Queerfeindlichkeit in Sachsen siehe auch *Else Frenkel-Brunswik Institut* (Hg.), Antifeminismus und Queerfeindlichkeit in der sächsischen Telegram-Szene, EFBI Digital Report 2023/3, https://efbi.de/files/efbi/pdfs/Digital%20Reports/2023_EFBI_Digital%20Report_2023_3.pdf.

²⁰³ Siehe zu einer solchen Dynamik unter damals noch besseren Bedingungen in Niedersachsen schon *Friederike Wapler*, Bund, Länder und Kommunen: Niedersachsen, in: Sabine Berghahn & Ulrike Schultz (Hg.), *Rechtshandbuch für Frauen- und Gleichstellungsbeauftragte*, Stand: August 2025, 3.10.6, S. 2, m.w.N.

²⁰⁴ Zu den realen Tätigkeitsbedingungen siehe schon *FrauenBildungsHaus Dresden e.V.* (Hg.), Situation der kommunalen Gleichstellungsarbeit in Sachsen. Abschlussbericht zum Besuch ehrenamtlicher Gleichstellungsbeauftragter in den sächsischen Landkreisen 2011 bis 2014, <http://www.genderkompetenz-sachsen.de/wp-content/uploads/2018/01/Abschlussbericht-Kreisbereisung.pdf>.

Im übrigen kann die Annahme des Gesetzgebers nicht beanstandet werden, die Wahrnehmung der durch den Gleichstellungsauftrag gebotenen umfassenden und vielfältigen Aktivitäten und Initiativen einer Frauenbeauftragten fordere ein Mindestmaß an Professionalisierung und einen beachtlichen zeitlichen Einsatz, der ehrenamtlich nicht gleichermaßen zu leisten sei wie hauptamtlich.“²⁰⁵

Allerdings wären entsprechende Regelungen zur (faktischen) Abschaffung (hauptamtlicher) Gleichstellungsbeauftragter auf kommunaler Ebene nicht erst auf der Ebene der Entscheidung wegen offensichtlicher Ungeeignetheit und angesichts ihrer Folgen als unvereinbar mit verfassungsrechtlichen Vorgaben zu bewerten. Bereits die zugrundeliegende Einschätzung des Gesetzgebers zur (insoweit völlig verkannten) fortwirkenden strukturellen Benachteiligung von Frauen wäre unvertretbar und damit verfassungswidrig.

Es mag eine schmerzliche Erkenntnis sein, dass die Durchsetzung der rechtlichen und tatsächlichen Gleichstellung auch in Sachsen noch nicht so weit gekommen ist, wie sich nach Jahrzehnten der Geltung des Grundgesetzes und der Verfassung des Freistaates Sachsen sowie der diversen Bemühungen um Gleichberechtigung in der gesellschaftlichen Wirklichkeit erwarten ließe.²⁰⁶

Es ist aber weder hilfreich noch legitim, die Realität fortdauernder struktureller Frauen-diskriminierung in allen Lebensbereichen und auf allen Ebenen zu leugnen. Dies gilt insbesondere in Zeiten, in denen antifeministische Politiken, reaktionäre Geschlechternormen, frauenfeindliche Diskurse und der Kampf (nicht gegen strukturelle Diskriminierung, sondern) gegen Gleichstellungsbemühungen massiv in Parlamente, Verwaltung und Kommunen getragen werden. Das Grundrecht auf Gleichberechtigung beansprucht Geltung als verfassungsrechtliches Korrektiv²⁰⁷ gegen die Normalisierung von Frauenhass und Diskriminierung und als Basis rechtsstaatlicher Demokratie.

²⁰⁵ Niedersächsischer Staatsgerichtshof vom 13.03.1996, Az. 1/94, 10/94, 11/94, 12/94, 13/94, juris Rn. 59. (Die überraschende Gleichsetzung von hauptamtlicher und ehrenamtlicher Gleichstellungstätigkeit durch das OVG Schleswig vom 14.12.2006, Az. 2 MB 28/06, Rn. 13, <https://openjur.de/u/166550.html>, beruhte darauf, dass auf Grund einer merkwürdigen rechtlichen Würdigung dem Argument entgegengetreten werden musste, die ehrenamtliche Gleichstellungsbeauftragte erfülle ihre Aufgaben besser als eine hauptamtliche Gleichstellungsbeauftragte, diese Idee hat das OVG Schleswig entschieden abgelehnt und ist ein wenig über das Ziel hinausgeschossen.) Zustimmend zur erhöhten Eignung hauptamtlicher Gleichstellungsbeauftragter: Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen vom 15.01.2002, Az. 40/00, Rn. 66, <https://openjur.de/u/94364.html>, der noch ein weiteres, in diesem Kontext nachgerade perfides Argument abräumt: „Eine ehrenamtlich tätige Gleichstellungsbeauftragte ist nicht in die Kommunalverwaltung eingegliedert und weist typischerweise ein geringeres Maß an Professionalität auf als eine hauptamtliche. Die Annahme des Gesetzgebers, dass aus diesen Gründen auch in kleineren Gemeinden eine ehrenamtliche Aufgabenwahrnehmung weniger effektiv ist als eine hauptamtliche, ist nachvollziehbar. Namentlich ist plausibel, dass das Professionalitätsdefizit grundsätzlich nicht aufgewogen wird durch das gesteigerte Ansehen, das dem Ehrenamt nach dem Vortrag der Beschwerdeführerinnen insbesondere im ländlichen Bereich zukommt.“

²⁰⁶ Es wird darauf verzichtet, nochmals die Realität struktureller Frauendiskriminierung zu belegen; dies ist in diesem Gutachten (siehe nur 2.2 und 4.1) und andernorts hinreichend geschehen. Hier soll nur darauf hingewiesen werden, dass die grobe Fehleinschätzung, es gäbe keine strukturelle Diskriminierung und daher keinen staatlichen Handlungsbedarf, nicht nur wissenschaftlich, gesellschaftlich und politisch, sondern auch verfassungsrechtlich relevant ist.

²⁰⁷ Siehe schon Bundesverfassungsgericht vom 05.03.1991, Az. 1 BvL 83/86, 1 BvL 24/88, BVerfGE 84, 9 (17), <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv084009.html>, wonach „die traditionelle Prägung eines Lebensverhältnisses“ Benachteiligungen von Frauen nicht rechtfertigen kann: „Das verfassungsrechtliche Gebot verlöre seine Funktion, für die Zukunft die Gleichberechtigung der Geschlechter durchzusetzen, wenn die vorgefundene gesellschaftliche Wirklichkeit hingenommen werden müßte.“

„Geschlechtergerechtigkeit ist ein Grundpfeiler für den sozialen Frieden und ein wichtiger Gradmesser für eine starke und lebendige Demokratie. Eine Demokratie, die von Vielfalt und der Chancengerechtigkeit für alle gesellschaftlichen Gruppen getragen wird. Doch diese plurale und liberale Demokratie ist unter Druck geraten und zunehmend gefährdet. [...] Trotz vieler Fortschritte bei der Gleichstellung von Männern und Frauen: Der Verfassungsauftrag an alle staatlichen Ebenen, die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern umzusetzen (Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG), ist auch nach mehr als 30 Jahren noch nicht eingelöst. [...]

Es bleibt daher weiter eine zentrale Aufgabe, die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern in allen gesellschaftlichen Bereichen umzusetzen. Mehr noch: Es bedarf einer erweiterten Perspektive auf Gleichstellungspolitik, die den gesellschaftlichen Entwicklungen und Herausforderungen Rechnung trägt. [...] Die Gleichberechtigung von Frauen und Männern, das Recht auf ein selbstbestimmtes Leben und der Schutz vor Diskriminierung gehören zu den wesentlichen Werten, die unsere pluralistische demokratische Gesellschaft ausmachen. [...]

Die gleichberechtigte Teilhabe aller ist zwingend notwendig für den gesellschaftlichen Zusammenhalt, die politische Entscheidungsfindung und den wirtschaftlichen Fortschritt. Politische Entscheidungen und öffentliche Diskurse müssen den Anspruch haben, auf faktenbasierten, sachlichen Aushandlungen zu beruhen, um Manipulationen, populistischen Vereinfachungen und Ausgrenzungen entgegenzuwirken. Dieses Ziel ist bedroht durch Demokratiefeindlichkeit, die sich in Antipluralismus, Extremismus, Antifeminismus und Gewaltbereitschaft zeigt. [...] Im Schulterschluss der demokratischen Akteurinnen und Akteure verdeutlicht die 35. GFMK mit dieser Essener Erklärung, dass sich die Gleichstellung der Geschlechter und eine wehrhafte Demokratie in einer offenen Gesellschaft gegenseitig stärken und bedingen. Demokratie braucht Geschlechtergerechtigkeit!“²⁰⁸

5. Zusammenfassung: Erhalt von Gleichstellungsstrukturen und effektive Erfüllung der Gleichstellungsverpflichtung

Artikel 3 Absatz 2 Grundgesetz i.V.m. Artikel 18 Absatz 2 der Verfassung des Freistaates Sachsen begründet ein individuelles Recht von Frauen und Mädchen, nicht allein wegen ihres Geschlechts Nachteile zu erleiden, ebenso wie eine staatliche Pflicht, Frauen und Mädchen vor unmittelbarer wie mittelbarer, struktureller wie institutioneller Diskriminierung zu schützen und ihre formelle und substantielle Gleichberechtigung zu verwirklichen. Die Förderung der rechtlichen und tatsächlichen

²⁰⁸ „Essener Erklärung“, 35. Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen und -minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder (GFMK), Beschlüsse und Entschlüsse, 26./27. Juni 2024, TOP 3.1, https://www.gleichstellungsministerkonferenz.de/documents/35-gfmk-hauptkonferenz-protokoll_klein_1758702032.pdf.

Gleichstellung ist zudem in Artikel 8 der Verfassung des Freistaates Sachsen als expliziter Staatsauftrag verankert.

Gleichberechtigung als Grundrecht und staatliche Pflicht zielt nicht allein auf formale, sondern auch auf substantielle Gleichheit. Noch immer sind Frauen und Mädchen auf Grund ihres Geschlechts in allen Lebensbereichen *strukturell* benachteiligt. Die staatliche Pflicht zur Gleichberechtigung ist bis auf Weiteres eine staatliche Pflicht zur Frauenförderung, meint aber zugleich gesellschaftliche Veränderungen, die allen zugutekommen: durch gerechtere Verteilung von Ressourcen und Teilhabe, durch bessere Vereinbarkeit und Aufwertung von Sorgearbeit, durch Bekämpfung von Geschlechterstereotypen und geschlechtsbezogener Gewalt. Um erfolgreich zu sein, muss Gleichstellungsarbeit durch Frauenförderung und für mehr Geschlechtergerechtigkeit systematisch und strukturell erfolgen. Das Amt der Gleichstellungsbeauftragten spielt hierfür eine zentrale Rolle.

Weil strukturelle Benachteiligung nur durch strukturelle Maßnahmen effektiv verringert oder beseitigt werden kann, werden im europäischen und internationalen Recht „institutionelle Mechanismen“ zur Verwirklichung der Gleichberechtigung verlangt. Dies umfasst Gender Mainstreaming in allen Bereichen, auskömmliche Finanzierung, institutionelle Infrastruktur sowie einschlägige Forschung, Datenerhebung, Konzeption und Planung, welche die Bedarfe von Frauen in intersektionaler Perspektive adressieren. Zur institutionellen Infrastruktur gehören auch Gleichstellungsbeauftragte auf allen staatlichen Ebenen inklusive der Kommunen.

Angriffe auf eine effektive Gleichstellungsarbeit erfolgen just zu einem Zeitpunkt, in dem wesentliche Fortschritte in der Gesetzgebung erzielt wurden, zugleich aber die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und die Überwindung von Geschlechterstereotypen noch weit entfernt scheinen. Auch die hauptsächlich auf Desinformation beruhende Quotendebatte wurde wieder hervorgeholt, während reale Herausforderungen wie massiv zunehmende geschlechtsbezogene Gewalt oder eklatant mangelnde politische Teilhabe von Frauen weitgehend vernachlässigt werden.

Dabei haben Verfassungsgerichte sowie oberste Gerichte des Bundes und der Länder in den letzten Jahren die fortdauernde strukturelle Benachteiligung von Frauen und daher die Notwendigkeit fortdauernder (auch struktureller) Maßnahmen hiergegen festgestellt. Diskriminierung von Frauen und deren Duldung ist weder Kavaliersdelikt noch Ausdruck von Freiheit, sondern ein Angriff auf den demokratischen Rechtsstaat. In unserer pluralistischen Demokratie gilt der Wille der Mehrheit nur unter Vorbehalt von Antidiskriminierung und Minderheitenschutz, damit alle Menschen gleiche Freiheiten genießen können.

Die strukturelle Benachteiligung von Frauen in allen Lebensbereichen ist durch punktuelle Maßnahmen allein nicht wirksam zu bekämpfen. Die Antwort auf strukturelle Geschlechtsdiskriminierung sind strukturelle Vorkehrungen, die im Internationalen Recht und im Recht der Europäischen Union seit dreißig Jahren als „institutionelle Mechanismen“ zum gleichstellungsrechtlichen Standard gehören. Von der Aktionsplattform von Beijing über OSCE, Europarat, OECD und Europäische Kommission bis zur UN-Frauenrechtskonvention und der Europäischen Charta für die Gleichstellung werden institutionelle Mechanismen als politische und als verbindliche rechtliche Staatenpflichten beschrieben, für die Durchsetzung der Gleichberechtigung in der gesellschaftlichen Wirklichkeit eine spezialisierte institutionelle Infrastruktur vorzuhalten.

Institutionelle Mechanismen umfassen insbesondere Gender Mainstreaming und Gender Budgeting, unabhängige Gleichstellungsstellen, auskömmliche Finanzierung, einschlägige Forschung und Datenerhebung, angemessene Politiken. Sie sind auf allen staatlichen Ebenen vorzuhalten, die zur Gleichstellung verpflichtet sind, inklusive der kommunalen Ebene. Auch das Amt der Gleichstellungsbeauftragten ist ein notwendiger institutioneller Mechanismus.

Gleichberechtigung als Grundrecht und staatliche Pflicht ist verbindlich für alle staatliche Gewalt in Bund, Ländern und Kommunen. Kommunen sind Teil der staatlichen Verwaltung und damit grundrechtsverpflichtet. Zwar haben Kommunen ein Recht auf kommunale Selbstverwaltung. Dies ist aber kein individuelles Grundrecht und keine persönliche Freiheit, sondern eine institutionelle Sicherung, um *die gleiche Freiheit aller Einwohner*innen* zu gewährleisten. Kommunen dürfen Verfassungsrechtsnormen nicht verletzen; sie sind wie die gesamte staatliche Verwaltung zur Gleichstellung verpflichtet.

Die Garantie kommunaler Selbstverwaltung aus Artikel 28 Absatz 2 Grundgesetz und Artikel 82 Absatz 2, 84 der Verfassung des Freistaates Sachsen entbindet nicht von der grundrechtlichen Verpflichtung und gilt nur im Rahmen der sie konkretisierenden Gesetze. Kommunale Selbstverwaltung als institutionelle Sicherung innerhalb der ausdifferenzierten Staatsverwaltung dient auch der optimalen Erfüllung der Gleichstellungsverpflichtung. Die kommunale Organisationshoheit ermöglicht unterschiedliche, auf regionale und lokale Besonderheiten abgestimmte Maßnahmen zur Gleichstellung. Dies darf aber die Effektivität von Gleichstellungsmaßnahmen nicht in Frage stellen. Die kommunale Personalhoheit und die kommunale Finanzhoheit sind von der Pflicht zur Bestellung (hauptamtlicher) Kommunalen Gleichstellungsbeauftragter nicht berührt.

Die Menschen, die in sächsischen Kommunen leben, haben ein Recht auf Gleichberechtigung in der gesellschaftlichen Wirklichkeit, und sächsische Kommunen haben die Pflicht, gleiche Rechte und gleiche Teilhabe in allen örtlichen Angelegenheiten zu garantieren.

Gleichstellung ist eine Pflichtaufgabe. Auch auf kommunaler Ebene spielen Gleichstellungsbeauftragte angesichts der Vielfalt der Themen und Aufgaben sowie der notwendigen Vernetzung sehr unterschiedlicher Akteur*innen und der lokalen Spezifika eine wesentliche Rolle. Würde die Bestellung von Gleichstellungsbeauftragten in das Belieben der Kommune gestellt – überdies, ohne dass ein gleichwertiger Ersatz für diese institutionelle Vorkehrung erkennbar wäre –, stellte dies die verfassungsrechtliche Verpflichtung zu Gleichstellung selbst in Frage.

Die in Artikel 8 der Verfassung des Freistaates Sachsen benannte Landesaufgabe der rechtlichen und tatsächlichen Gleichstellung ist als an die Kommunen übertragene Pflichtaufgabe vom Land zu finanzieren. Der insoweit propagierte „Bürokratieabbau“ für die Kommunen könnte sich eher als illegitime Sparmaßnahme des Freistaates erweisen, welche weder Freiheit noch Gleichheit fördert, sondern die Verletzung von Verfassungspflichten auf kommunaler und Landesebene. Dabei gilt: Verfassungsbruch ist kein „Bürokratieabbau“.

Die fortdauernde Benachteiligung von Frauen ist ein strukturelles Problem und äußert sich in allen Lebensbereichen auch auf kommunaler Ebene. Um direkte und indirekte, mittelbare und faktische, strukturelle und institutionelle Frauendiskriminierung nachhaltig zu beseitigen, braucht es effektive Gleichstellungsstrukturen. Punktuelle oder zufällige Maßnahmen oder ein eventuelles „Mitbeden-

ken“ genügen nicht. Die Vorstellung, Gleichstellung könne „irgendwie nebenbei“ erledigt werden, ist vielmehr Ausdruck jener illegitimen Widerstände, die größere Gleichstellungserfolge bislang verhindert haben. Die verfassungsrechtliche Gleichstellungsverpflichtung fordert Maßnahmen, welche geeignet sind, die strukturelle Frauendiskriminierung in (sächsischen) Kommunen *effektiv* zu bekämpfen.

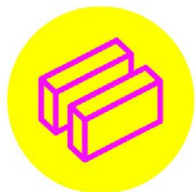
Das Amt der Gleichstellungsbeauftragten (auf kommunaler Ebene) hat sich als wesentliche institutionelle Vorkehrung bzw. institutioneller Mechanismus zur Durchsetzung der verfassungsrechtlich geforderten rechtlichen und tatsächlichen Gleichstellung bewährt. Schon der Aufgabenbereich von (internen) Gleichstellungsbeauftragten im kommunalen öffentlichen Dienst ist mit Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern, Begleitung von Personalplanung und Personalauswahl, Hinwirken auf gerechte Arbeitsbewertung, Beseitigung von faktischen Nachteilen für Frauen, Veränderung diskriminierender Strukturen und Prozesse, Sicherung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf, Prävention und Sanktionierung von sexualisierter Belästigung, Diskriminierung und Gewalt u.v.m. sehr weit gefächert.

Das Amt der Kommunalen Gleichstellungsbeauftragten wird unter anderem durch Vernetzung, Beratung, Öffentlichkeitsarbeit, Information, Wissenstransfer, Anstoßen und Begleitung von Prozessen, Entwicklung und Durchführung von Maßnahmen, Datenerhebung uvm wahrgenommen. Ihr Tätigkeitsfeld betrifft Fragen von Geschlechterrollenstereotypen, faktischen Nachteilen und diskriminierenden Strukturen, geschlechtsspezifischer Arbeitsteilung, geschlechtsbezogener Gewalt, Ausschlüssen und Benachteiligungen von Frauen usw. *in allen Angelegenheiten* der örtlichen Gemeinschaft. Es ist weder ersichtlich noch im Ansatz vorgetragen, wie diese Aufgabenfülle adäquat anderweitig übernommen werden könnte.

Eine rechtliche oder faktische Abschaffung von kommunalen Gleichstellungsbeauftragten wäre unvereinbar mit der Verfassung des Freistaates Sachsen und dem Grundgesetz. Zwar steht dem Gesetzgeber ein weiter Gestaltungsspielraum bei der Verwirklichung der Gleichberechtigung in der gesellschaftlichen Wirklichkeit zu. Doch auf Grund des Wegfalls der Finanzierung bei einer Herabstufung von der übertragenen Pflichtaufgabe zu einer freiwilligen Aufgabe der Kommunen würden sich deren Handlungsspielräume gar nicht erweitern. Auch wäre angesichts der Realität von Frauendiskriminierung die Einschätzung des sächsischen Gesetzgebers als unvertretbar anzusehen, dass es keiner institutionellen Vorkehrung für die Durchsetzung der Gleichstellung in den Kommunen mehr bedürfe. Würde die Erfüllung dieser Aufgabe allein einigen wenigen ehrenamtlichen Gleichstellungsbeauftragten und dem Zufall überlassen, wäre dies offensichtlich ungeeignet zur vorgegebenen Zielerreichung und damit als verfassungswidrig zu bewerten.

IMPRESSUM

Herausgegeben von der Bundesarbeitsgemeinschaft kommunaler Frauenbüros und Gleichstellungsstellen (BAG)



Bundesarbeitsgemeinschaft kommunaler Frauenbüros & Gleichstellungsstellen

Kontakt

Bundesarbeitsgemeinschaft (BAG)
kommunaler Frauenbüros und Gleichstellungsstellen
Weydingerstraße 14-16
10178 Berlin
Tel 030 - 240 09 812
bag@gleichberechtigt.org
www.gleichberechtigt.org

Die Zusammenstellung der Texte sowie die Gesamtherstellung erfolgte mit der gebotenen Sorgfalt, jedoch ohne Gewähr.

Autorin

Prof. Dr. Ulrike Lembke ist Freie Rechtswissenschaftlerin und Expertin für rechtliche Geschlechterstudien in Berlin. Zuvor war sie fast anderthalb Jahrzehnte als Professorin für Öffentliches Recht und Geschlechterstudien an Universitäten in Hamburg, Hagen und Berlin sowie zehn Jahre als Expertin im European Equality Law Network tätig. Seit 2020 ist sie Richterin des Verfassungsgerichtshofes des Landes Berlin (Ehrenamt). Verfassungsrecht, Menschenrechte, Antidiskriminierungsrecht und Gleichstellungsrecht gehören zu ihren Arbeitsschwerpunkten.

Redaktion

Dr. Charlotte Binder, Projekt- und Teamkoordination der BAG
Katrín Brünighold, BAG Sprecherin und Gleichstellungsbeauftragte der Stadt Hattingen
Konstanze Morgenroth, BAG Sprecherin und Gleichstellungsbeauftragte des Landkreis Leipzig

Die Erstellung der Publikation wurde

Gefördert vom:



**Bundesministerium
für Bildung, Familie, Senioren,
Frauen und Jugend**