

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

Zusammenfassung und Ergebnisse

eines Rechtsgutachtens

**im Auftrag der Bundesarbeitsgemeinschaft
kommunaler Frauenbüros & Gleichstellungsstellen**

November 2025

Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse

Das im Januar 2026 veröffentlichte Rechtsgutachten widmet sich der verfassungsrechtlichen Bewertung von rechtspolitischen Überlegungen in Sachsen, die Pflicht zur Bestellung kommunaler Gleichstellungsbeauftragter abzuschaffen. Das Ergebnis, welches auch auf andere Bundesländer übertragbar ist, lautet in Kürze, dass eine (faktische) Abschaffung kommunaler Gleichstellungsbeauftragter derzeit nicht mit verfassungsrechtlichen Vorgaben vereinbar wäre.

Die verfassungsrechtliche Verpflichtung zur Durchsetzung der rechtlichen und tatsächlichen Gleichstellung aus Artikel 3 Absatz 2 Grundgesetz gilt für alle staatlichen Ebenen einschließlich der Kommunen. Angesichts der fortbestehenden strukturellen Benachteiligung von Frauen sind Gleichstellungsbeauftragte bis auf Weiteres als unverzichtbare institutionelle Vorkehrung anzusehen, um die Pflichtaufgabe der Gleichstellung zu erfüllen. Die ebenfalls verfassungsrechtlich garantierte kommunale Selbstverwaltung entbindet nicht von den Pflichten aus Artikel 3 Absatz 2 Grundgesetz und ist durch eine vom Land finanzierte Bestellung von Gleichstellungsbeauftragten im Wesentlichen nicht berührt; vielmehr werden kommunale Handlungsspielräume erweitert.

Auch angesichts der hohen rechtspolitischen Aktualität mag eine ausführlichere Lektüre zu komplexen rechtlichen Fragen nicht immer dem Bedarf entsprechen. Im Folgenden werden die zentralen Ergebnisse daher in Form von Thesen wiedergegeben. Die Seitenzahlen verweisen auf das Rechtsgutachten, das von der Bundesarbeitsgemeinschaft kommunaler Frauenbüros & Gleichstellungsstellen (<https://www.gleichberechtigt.org/>) beauftragt und veröffentlicht wurde.

Die verfassungsrechtliche Gleichstellungsverpflichtung (S. 8-17)

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, 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.

Strukturelle Benachteiligung von Frauen und strukturelle Maßnahmen (S. 18-28)

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. Die Diskriminierung von Frauen und/oder 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 Amt der Gleichstellungsbeauftragten als strukturelle Vorkehrung und „institutioneller Mechanismus“ (S. 28-33)

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.

Gleichstellungsverpflichtung und kommunale Selbstverwaltung (S. 33-40)

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) Kommunaler 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 als kommunale Pflichtaufgabe – vom Land finanziert (S. 40-42)

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“.

Gleichstellungsverpflichtung und die Tätigkeit von (kommunalen) Gleichstellungsbeauftragten (S. 33-50)

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 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 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.

Das Amt der Gleichstellungsbeauftragten als (derzeit) notwendige Maßnahme zur Erfüllung der Gleichstellungsverpflichtung (S. 50-55)

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.

Das vollständige Rechtsgutachten ist abrufbar unter <https://www.gleichberechtigt.org/> und <http://www.legal-gender-studies.de/>.