

Prof. Dr. Ulrike Lembke
Freie Rechtswissenschaftlerin &
Expertin für rechtliche Geschlechterstudien
Richterin des Verfassungsgerichtshofes
des Landes Berlin

Projektleitung „Antisemitismus als justizielle
Herausforderung“ (ASJust)

www.legal-gender-studies.de



Verfassungsrechtliche Bewertung des Entwurfs einer Reform des Niedersächsischen Gleichberechtigungsgesetzes (NGG)

Rechtsgutachten

**im Auftrag des Ministeriums für Soziales, Arbeit, Gesundheit
und Gleichstellung des Landes Niedersachsen**

Januar 2025

Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse

Seit seinem Inkrafttreten im Jahr 1994 ist das Niedersächsische Gleichberechtigungsgesetz einmal (zum Jahr 2011) grundlegend geändert worden. Obwohl weitere Novellierungen seit 2015 beabsichtigt waren, konnte zunächst kein Gesetzgebungsverfahren durchgeführt werden. Der im Mai 2024 vom Kabinett beschlossene, aktuelle Entwurf eines Gesetzes zur Verwirklichung der Gleichberechtigung und zur Novellierung des NGG wurde in öffentlichen Diskussionen sehr unterschiedlich bewertet. Dabei sind verfassungsrechtliche Fragen aufgeworfen worden, welche das vorliegende Gutachten beantwortet.

1. Gleichberechtigung gilt als Grundrecht und umfassende staatliche Pflicht. Ein zentrales Hindernis für ihre Verwirklichung ist die auf Geschlechterrollenstereotypen beruhende geschlechtsspezifische Arbeitsteilung.

1.1. Artikel 3 Absatz 2 Grundgesetz i.V.m. Artikel 3 Absatz 2 Niedersächsische Verfassung 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.

1.2. Ein zentrales Hindernis für Gleichberechtigung ist die geschlechtsspezifische Arbeitsteilung, welche (unbezahlte) Sorgearbeit weitgehend an Frauen delegiert, während männliche Erwerbsarbeit den Familienunterhalt sichern soll (Male Breadwinner Model). Zugrundeliegende Geschlechterrollenstereotype haben wesentlichen Einfluss auf die Segregation des Arbeitsmarktes, Gender Pay Gap und weibliche Altersarmut, fehlende kulturelle, wirtschaftliche und politische Teilhabe von Frauen sowie geschlechtsbezogene Gewalt.

1.3. Strukturelle Diskriminierung von Frauen im Erwerbsleben und im Privaten sind eng verbunden. Das Grundrecht auf Gleichberechtigung verpflichtet den Staat daher auch zu effektiven Maßnahmen gegen Geschlechterstereotype und schädigende Geschlechterrollen, sexuelle Belästigung und geschlechtsbezogene Gewalt, diskriminierende Strukturen und Verhinderung von gleicher Teilhabe. Im Erwerbsleben kommt dem öffentlichen Dienst und unmittelbar grundrechtsverpflichteten öffentlichen Arbeitgeber*innen eine Vorbildfunktion zu. Unionsrecht und Völkerrecht wie die UN-Frauenrechtskonvention (CEDAW) bekräftigen die staatliche Verpflichtung zur unverzüglichen Verwirklichung von Gleichberechtigung.

2. Gleichberechtigung meint derzeit Frauenförderung.

2.1. Gleichberechtigung als Grundrecht und staatliche Pflicht zielt nicht allein auf formale, sondern auch substantielle Gleichheit. Weiterhin sind Frauen und Mädchen auf Grund ihres Geschlechts in allen Lebensbereichen strukturell benachteiligt. Die staatliche Pflicht zur Gleichberechtigung ist daher bis auf Weiteres eine staatliche Pflicht zur Frauenförderung.

2.2. Novellierungen der Gleichstellungsgesetze in Bund und Ländern waren und sind notwendig. Der Bundesgesetzgeber hat bereits gehandelt. Bis zu einer entsprechenden Anpassung des NGG ist dieses verfassungskonform als Frauenförderungsgesetz auszulegen und anzuwenden.

3. Frauen sind (auch im öffentlichen Dienst in Niedersachsen) weiterhin strukturell benachteiligt.

3.1. Auch im Land Niedersachsen sind Frauen im öffentlichen Dienst und in anderen Bereichen weiterhin strukturell benachteiligt. Die absoluten Zahlen zum Frauen- oder Männeranteil im öffentlichen Dienst haben nur begrenzte Aussagekraft zur Feststellung von Geschlechtsdiskriminierung. Unterrepräsentanz ist lediglich ein (wichtiges) Indiz.

3.2. Aufgeschlüsselte Daten und weitere Erkenntnisse zur geschlechtlichen Segregation des Arbeitsmarktes, Gender Pay Gap, Verteilung von Sorgearbeit, intersektionaler Diskriminierung, Betroffenheit von sexueller Belästigung und geschlechtsbezogener Gewalt, Geschlechterrollenstereotypen u.v.m. ermöglichen erst die Einschätzung des Ausmaßes struktureller Benachteiligung von Frauen (im öffentlichen Dienst) in Niedersachsen.

4. Frauenfördermaßnahmen sind staatliche Pflicht. Männer werden dadurch nicht strukturell benachteiligt. Andere Diskriminierungsverbote sind zu beachten.

4.1. Aus Artikel 3 Absatz 2 Grundgesetz i.V.m. Artikel 3 Absatz 2 Niedersächsische Verfassung folgt die Pflicht aller staatlichen Gewalt und öffentlichen Einrichtungen des Landes Niedersachsen, strukturelle Benachteiligungen von Frauen proaktiv durch begünstigende Regelungen und alle sonstigen geeigneten Frauenfördermaßnahmen zu beseitigen.

4.2. Gleichberechtigung als Grundrecht und staatliche Pflicht ist effektiv, rechtsstaatlich und diskriminierungssensibel umzusetzen. Frauenfördermaßnahmen sind keine Diskriminierung von Männern, da diese nicht strukturell auf Grund ihres Geschlechts benachteiligt werden. Die strukturelle Benachteiligung von intergeschlechtlichen und nicht-binären Personen als weitere Dimension von Geschlechtsdiskriminierung ist zu adressieren; dies kann ggf. auch in einem Landesantidiskriminierungsgesetz geschehen. Frauenfördermaßnahmen müssen intersektional ausgestaltet sein. Es wird nachdrücklich angeregt, die besonderen Belange von Frauen mit Behinderungen sowie die Berücksichtigung weiterer mehrdimensionaler Diskriminierungen von Frauen in den Gesetzestext aufzunehmen.

5. Es ist Aufgabe der Landesgesetzgebung, die effektive Verwirklichung der Gleichberechtigung zu konkretisieren und ihre Durchsetzung zu garantieren. Selbstverwaltungsgarantien entbinden nicht von Grundrechtsverpflichtungen.

5.1. Gleichberechtigung als Grundrecht und staatliche Pflicht ist verbindlich für alle staatliche Gewalt in Bund, Ländern und Kommunen. Die Garantie kommunaler, berufsständischer oder akademischer Selbstverwaltung entbindet nicht von dieser Grundrechtsverpflichtung und gilt nur im Rahmen der sie konkretisierenden Gesetze. Auch die wirtschaftliche Tätigkeit von Land oder Kommunen erlaubt keine „Flucht ins Privatrecht“, der fortdauernden materiellen Grundrechtsbindung ist durch entsprechende Vorkehrungen Rechnung zu tragen.

5.2. Der pauschale Vorwurf des „Bürokratieaufwands“ hat keinen rechtlichen Gehalt. Zwar ist die Verwirklichung von Gleichberechtigung wie jedes staatliches Handeln nicht ressourcenneutral. Doch Aufwand entsteht primär dort, wo Gleichberechtigung seit Jahren vernachlässigt wird.

6. Die zentralen Frauenförderregelungen im NGG-Entwurf 2024 werfen keine verfassungsrechtlichen Probleme auf. Mit Blick auf die verfassungsrechtlichen Anforderungen ist die geplante Novellierung vielmehr zu begrüßen.

6.1. Die rechtlichen Voraussetzungen und Grenzen von Frauenförderung durch Vorzugsregeln (sog. „Quoten“) in Deutschland sind seit Jahrzehnten geklärt. Die Regelung in § 11 NGG-E weist insoweit keine Besonderheiten auf und ist offensichtlich zulässig. Soweit geltend gemacht wird, dass verpflichtende Ausschreibungen nach § 8 NGG-E eine besondere Belastung für Kommunen und kommunale Unternehmen darstellen würden, ist schon nicht dargelegt, welches mildere Mittel gleich geeignet wäre.

6.2. Um Gleichberechtigung zu verwirklichen, sind ferner die Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und Care-Arbeit, der Schutz vor sexueller Belästigung am Arbeitsplatz, sprachliche Gleichbehandlung, Unterstützung des beruflichen Wiedereinstiegs und des beruflichen Aufstiegs von Frauen sowie die Professionalisierung von Leitungspersonal und anderen Gleichstellungsakteur*innen von erheblicher Bedeutung. Die entsprechenden Regelungen im NGG-Entwurf sind zu begrüßen und werfen keine verfassungsrechtlichen Probleme auf.

7. Der NGG-Entwurf ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Er leistet im Gegenteil einen wichtigen Beitrag zur Verwirklichung des Grundrechts auf Gleichberechtigung in Niedersachsen. Fraglich bleibt nur, ob die verfassungskonformen Konzepte und Regelungen auch mit hinreichend praktischer Durchsetzungskraft ausgestattet sind.

7.1. Insgesamt stellen die vorgeschlagenen Neuregelungen im NGG-Entwurf 2024 eine wichtige Fortentwicklung des niedersächsischen Gleichstellungsrechts hin zu Konformität mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen aus Artikel 3 Absatz 2 Grundgesetz i.V.m. Artikel 3 Absatz 2 Niedersächsische Verfassung dar. Das derzeit geltende NGG ist nur begrenzt und bei verfassungskonformer Auslegung und Anwendung zur Umsetzung der Gleichberechtigung geeignet; es sollte zeitnah durch eindeutig verfassungskonforme Regelungen abgelöst werden.

7.2. Einige Äußerungen in der öffentlichen Diskussion um den Gesetzentwurf haben Anregungen zu weiteren konzeptionellen Klarstellungen und Verbesserungen gegeben, welche das gesetzgeberische Ziel der Beseitigung struktureller Benachteiligung von Frauen stärken können. Aus verfassungsrechtlicher Perspektive ist die *Effektivität* der Regelungen für die Verwirklichung der Gleichberechtigung (derzeit) von Frauen entscheidend. Der Entwurf könnte nochmals unter diesem Gesichtspunkt überprüft werden.

7.3. Teilweise war die öffentliche Auseinandersetzung auch von Äußerungen geprägt, welche den fatalen Eindruck erwecken konnten, die strukturelle Benachteiligung von Frauen werde geleugnet und/oder verfassungsrechtliche Verpflichtungen abgelehnt. Angesichts verfestigter Praxen und Privilegien bleibt fraglich, ob ein novelliertes Gleichberechtigungsgesetz ohne weitere Durchsetzungsmechanismen und ggf. Sanktionen hinreichend effektiv sein kann.