

Metz-Göckel, Sigrid/Münst, Senganata/Kalwa, Dobrochna, 2010: Migration als Ressource. Zur Pendelmigration polnischer Frauen in Privathaushalte der Bundesrepublik. Opladen.

Waldhausen, Anna, 2012: Politische Zurückhaltung in der Gestaltung von Pflegemigration in Deutschland. In: Hitzemann, Andrea/Schirilla, Nausikaa/Waldhausen, Anna (Hg.): Pflege und Migration in Europa. Transnationale Perspektiven aus der Praxis. Freiburg, 141-150.

Die schneckenartige Feminisierung der Bundesgremien. Zur Novellierung des Bundesgremiengesetzes

SOPHIE ROUAULT

Schon 1990 war der Deutsche Bundestag zu der Ansicht gelangt, dass „das Bild der weitgehenden Einflusslosigkeit von Frauen auf gesellschaftlich bedeutsame Entscheidungen und Entwicklungen dringend in absehbarer Zeit korrigiert werden muss“ (Deutscher Bundestag 2010, 5). In diesem Zusammenhang hatte er die Bundesregierung aufgefordert, einen Bericht über die Benennung von Frauen in Ämter und Funktionen vorzulegen, für welche die Bundesregierung das Vorschlagsrecht hat. 1991 folgte der erste Gremienbericht und 1994 das Gesetz über die Berufung und Entsendung von Frauen und Männern in Gremien im Einflussbereich des Bundes (Bundesgremienbesetzungsgesetz – BGremBG – vom 24. Juni 1994) – erlassen parallel zum Frauenförderungsgesetz (FFG)¹, das die erste Formalisierung einer Gleichstellungspolitik für die Bundesverwaltung darstellt (Rouault 2016).

Im BGremBG verpflichtete sich der Bund darauf hinzuwirken, dass „eine gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern“ in diesen Gremien, z.B. im Vorstand der Bundesagentur für Arbeit, im Hauptausschuss des Bundesinstituts für berufliche Bildung oder in der Monopolkommission, geschaffen oder erhalten wird. Damit wurde ein starkes politisches Zeichen gesetzt, indem (obwohl nicht ganz explizit) auf Bundesebene eine paritätische Besetzung dieser politisch relevanten Gremien angestrebt wurde. Für diesen Zweck wurde eine Prozedur der Doppelbenennung für solche Berufungen eingeführt – für jede zu besetzende Position sollten jeweils eine Frau und ein Mann vorgeschlagen werden.

Zwanzig Jahre später zeigt sich eine gleichberechtigte Teilhabe aber nur in einer Minderheit der relevanten Gremien und zwar in 18% der gemeldeten Gremien (BM-FSFJ/Kienbaum 2014, 6); zudem sind 10% der Gremien noch immer lediglich von Männern besetzt; nur ein Ressort, das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), hat die paritätische Besetzung in den in seinen Geschäftsbereich fallenden Gremien umgesetzt – und sogar überschritten. Diese enttäuschenden Fortschritte waren nicht zuletzt ein Auslöser, dass 2015 das BGremBG im Zug der Novellierung des Bundesgleichstellungsgesetzes geändert wurde – im

sogenannten „Frauenquotengesetz“.² Allerdings wird diese Novellierung von vielen Expertinnen als Mogelpackung bezeichnet, da sie trotz hochtrabender politischer Stellungnahmen der Regierungskoalition wenig Innovation mit sich bringt. Nach einer statistischen Langzeitbetrachtung der Umsetzung des BGremBG werden daher die Gründe für den begrenzten Erfolg des Gesetzes erörtert, bevor die Neuerungen der 2015 geführten Novellierung kritisch evaluiert werden.

Die suboptimalen Ergebnisse der Umsetzung des BGremBG: Eine Langzeitbetrachtung

Bei der ersten Erhebung (1991) belief sich der Frauenanteil in den Gremien des Bundes auf gerade einmal 7%, wobei die Anteile in den untersuchten Gremienkategorien (Beiräte, Kommissionen, Organe, internationale Gremien) nur wenig voneinander abwichen. Der zweite Gremienbericht von 1998, der nach Verabschiedung des BGremBG erschien, wies mit einem Frauenanteil von 12% eine wesentliche Verbesserung aus. Diese Entwicklung schritt nur langsam voran (15% in 2002) und verlangsamte sich danach sogar (20% in 2007; 24,5% in 2010; BMFSFJ 2010, 7-8). Soweit anfangs die geringe Präsenz von Frauen in Leitungsfunktionen sowie veraltete Rollenbilder als Gründe für die mangelnde Teilhabe genannt wurden, erschienen diese Argumente angesichts des zwischenzeitlich gestiegenen Anteils von Frauen in Führungspositionen der Bundesverwaltung bald als unbefriedigend. Schon im dritten Bericht (2002) unterbreitete das BMFSFJ Vorschläge, um die zwar positive, allerdings schleppende Entwicklung zu beschleunigen: u.a. eine frühzeitige Besetzungsplanung, eine systematische Erfassung der Gremien sowie die Beteiligung der Gleichstellungsbeauftragten an den Berufungsverfahren. Nur der letzte Punkt wurde 2001 im Rahmen der Novellierung des Bundesgleichstellungsgesetzes (Artikel 19) eingeführt.

Die letzten verfügbaren Zahlen reflektieren die anhaltende Verlangsamung des Prozesses: Zwischen 2009 und 2013 stieg der Frauenanteil in Bundesgremien lediglich von 24,5% auf 25,7% – in manchen Ressorts war der Frauenanteil sogar rückläufig. Sollte diese Tendenz anhalten, wäre frühestens 2040 mit einem Frauenanteil von 50% zu rechnen (BMSFJ/Kienbaum 2014, 1-6). Angesichts der Pläne der zweiten Großen Koalition, eine feste Frauenquote für die Aufsichtsräte börsennotierter Unternehmen einzuführen, und der seit mindestens drei Jahrzehnten angestrebten Vorbildrolle der Bundesverwaltung, war eine parallele Novellierung des BGremBG fällig.

Erklärungen einer begrenzt erfolgreichen Praxis

Die positive, aber langsame und begrenzte Entwicklung des Frauenanteils in den Bundesgremien lässt sich auf verschiedene Faktoren zurückführen. Diese werden in den Berichten über die Umsetzung des BGremBG ausführlich dargestellt, welche die Regierung dem Bundestag anfangs alle drei Jahre und ab 2001 alle vier Jahre

vorgelegt hat (BMFSFJ 2007; Deutscher Bundestag 2010). Im Mittelpunkt stehen die Konstruktion des Gesetzes sowie die Berufungspraxis der Ministerien.

Die Gesetzeskonstruktion wird als Hauptgrund für die (relative) Ineffizienz genannt: Das Gesetz gibt der Bundesverwaltung zwar ein verbindliches Ziel vor – die gleichberechtigte Besetzung der Bundesgremien – allerdings ohne zeitliche Vorgabe, was eine realistische Evaluierung der erreichten Zwischenstände nur eingeschränkt ermöglicht. Entsprechend enthält das Gesetz grundsätzlich auch keine Sanktionsmechanismen. Zudem sind neben der turnusgemäßen Berichterstattung durch das BMFSFJ, die lediglich einem diskreten moralischen Tadeln gleichkommt, weder auf zentraler noch dezentraler Ebene weitere regelmäßige Kontrollverfahren vorgesehen bzw. institutionalisiert. Das 2001 eingeführte Teilnahmerecht der Gleichstellungsbeauftragten in solchen Berufungsverfahren wird selten angewandt und die vorgesehene Prozedur der Doppelbenennung kaum praktiziert, da dies in der Praxis als (zu) bürokratisch und aufwendig eingeschätzt wird. Entscheidungen über Gremienbesetzungen werden in der Regel dezentral, informell und kaum transparent in den Fachreferaten getroffen. Nur selten gibt es eine koordinierende Stelle in der Zentralabteilung der jeweiligen Ministerien, die in der Lage wäre, eine vollständige Übersicht der Gremien bzw. ihrer Anzahl, Zuständigkeiten, Mitglieder, Nachbesetzungstermine etc. zu erstellen. Die einzige zentrale Kontrolleinrichtung, die Kabinettsbefassung, läuft leer, weil die Entscheidungen zuvor bereits dezentral getroffen wurden.

Die stark verankerte Tradition einer funktionsgebundenen Besetzung solcher Gremienpositionen kommt hinzu: Diese Funktionsgebundenheit kann auf fachlicher oder hierarchischer Ebene oder auch auf beiden Ebenen gleichzeitig auftreten. Obwohl sie nicht immer gesetzlich vorgeschrieben und/oder fachlich erforderlich ist, wird diese Funktionsgebundenheit an mancher Stelle aus Routine oder Bequemlichkeit angewandt. Diese unreflektierte Berufungspraxis begünstigt die Perpetuierung geschlechtshomogener – in diesem Fall männlich dominierter – Gremien und monokultureller Organisationen.

Die fehlende Effizienz des BGremBG ist – sogar von der Bundesverwaltung selbst – seit langem erkannt und beschrieben. Konkrete Vorschläge zur Verbesserung der Besetzungsprozeduren auf Bundesebene werden jedoch nur selten in der Öffentlichkeit thematisiert – trotz der deutlichen Wiederbelebung der politischen und gesellschaftlichen Debatte über die Teilhabe von Frauen in Führungspositionen seit 2010. Auch die Novellierung des BGremBG in 2015 hat keine wesentliche innovative Lösung mit sich gebracht.

Die Novellierung 2015: Eine kritische Einschätzung

Die Novellierung des BGremBG in 2015 enthält zwei offensichtliche Änderungen: Das Ziel der Geschlechterparität wurde explizit aufgenommen und die Prozedur der Doppelbenennung, die schon lange als nicht praktikabel galt, wurde abgeschafft. Daneben gehören zu den wesentlichen Innovationen der Novellierung die Ein-

führung eines realistischen Zwischenziels – ein Frauenanteil von 30% ist bis zum 31.01.2016 zu erreichen, die Ankündigung einer Zeitfrist für die Parität (2018) – und verstärkte (jährliche) Berichtspflichten. Diese lang erwarteten und merklichen Verbesserungen drohen aber ins Leere zu laufen, da sie im Fall der sogenannten ‚wesentlichen Gremien‘ nicht greifen. Denn mit Ausnahme der neu eingeführten Berichtspflichten der einzelnen Ministerien gelten für diese weiterhin die ‚alten‘ gesetzlichen Bedingungen.

Durch die Novellierung wurde also eine Kategorisierung der Bundesgremien geschaffen, die zwischen Aufsichtsgremien und anderen ‚wesentlichen Gremien‘ unterscheidet. Durch diese Differenzierung wurde ein umfassender Ausnahmereich eingeführt, in dem einzelne innovative Maßnahmen des Gesetzes nicht greifen. Dieser prozedurale Schachzug wurde im Vorfeld stark kritisiert – z.B. durch Stellungnahmen des Deutschen Juristinnenbundes (DJB 2014) und des Deutschen Beamtenbundes (DBB 2014). Allein diese öffentliche Kritik hatte die Bundesregierung nicht zum Einlenken bewegen können.

Laut Gesetz gelten als „wesentliche Gremien“ jene Gremien, die „besondere tatsächliche, wissenschaftliche oder zukunftsrelevante Bedeutung“ (§5 Abs. 1) haben; welche Gremien danach im Einzelnen wesentlich sind, wird durch die „jeweils federführenden Institutionen des Bundes – beispielsweise durch die Bundesministerien“ (Deutscher Bundestag 2015, 11) bestimmt. Mit etwas Einfallsreichtum in der Argumentation kann damit jedes politisch relevante Gremium als wesentlich definiert werden. Die Einführung eines solch dehnbaren Ausnahmetatbestands könnte das Erreichen der Parität bis 2018 gefährden.

Darüber hinaus enttäuscht die Einführung einer männlichen Mindestquote von 30% für Aufsichtsgremien (ab 2016). Die Appelle an eine Loslösung von zu starr funktionsgebundenen Besetzungspraktiken sowie an ein verstärktes Monitoring durch das BMFSFJ blieben ungehört. Diese neue gesetzliche Konfiguration, die weit hinter der Praxis anderer europäischer Länder (Bothfeld/Rouault 2015) zurückbleibt, lässt die feste Frauenquote für die Bundesgremien weiterhin nur als Hoffnungsschimmer erscheinen.

Anmerkungen

- 1 Gesetz zur Förderung von Frauen und Männer und der Vereinbarkeit von Familien und Beruf in der Bundesverwaltung und den Gerichten des Bundes vom 24. Juni 1994.
- 2 Gesetz für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst vom 24. April 2015.

Literatur

BMFSFJ/Kienbaum Management Consultants, 2014: Datenreport: Vorbereitende statistische Analysen und Auswertungen zur Umsetzung des Bundesgremienbesetzungsgesetzes. Berlin.

BMFSFJ, 2007: Vierter Bericht der Bundesregierung über den Anteil von Frauen in wesentlichen Gremien im Einflussbereich des Bundes (Vierter Gremienbericht). Berlin.

Bothfeld, Silke/Rouault, Sophie, 2015: Was macht eine effiziente Gleichstellungspolitik aus? Zur Koordination und Ausgestaltung von Instrumenten der beruflichen Gleichstellung. In: WSI-Mitteilungen 1, 25-34.

Deutscher Bundestag, 2010: Fünfter Gremienbericht der Bundesregierung zum Bundesgremienbesetzungsgesetz (Berichtszeitraum: 30. Juni 2005 bis 30. Juni 2009). Drucksache 17/4308 (neu), 16.12.2010.

Deutscher Bundestag, 2015: Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst, Drucksache 18/4227, 4.3.2015.

DBB, 2014: Stellungnahme der DBB-Bundesfrauenvertretung zum Entwurf eines Gesetzes für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst vom 09. September 2014. Berlin.

DJB, 2015: Stellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Familien, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) und des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) zum Entwurf eines Gesetzes für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst (7.10.2014). Berlin.

Rouault, Sophie, 2016: Berufliche Gleichstellung im deutschen Bundesdienst: Vorbild für die widerständige Privatwirtschaft? In: Fuchs, Gesine/Bothfeld, Silke/Leitner, Andrea/Rouault, Sophie (Hg.): Gleichstellungspolitik öffentlicher Arbeitgeber. Betriebliche Gleichstellung in den Bundesverwaltungen Deutschlands, Österreichs und der Schweiz. Leverkusen (im Erscheinen).

Reflections on ISIS' Gender Ideology: Between Male Supremacy and Aspirations for the 'Islamic Nation-State'

HOMA MADDAH

It is hard – if not impossible – to ignore the role of The Islamic State of Iraq and Syria (ISIS)¹ in any analysis of not only the Middle East region but the World. Founded in 1999, the militant organization has been on the frontline of the civil war in Syria since its onset, has strengthened its protracted presence in Iraq and has expanded its repertoire of terror through coalitions and mergers both to Non-Western, distant areas like Libya and Nigeria, and to the heart of the Western world like recently Paris. The extremist group's ultimate goal is the establishment of a Sunni Caliphate encompassing and controlling all people worldwide. Although mainly financed through smuggling oil and gas from the fields it controls, ISIS also earns money from vast extortion and private donations (Brisard/Martinez 2014).

ISIS has been successfully recruiting fighters, both locally and from foreign countries: The Times (2014) estimated that up to 30,000 combatants are fighting under the ISIS flag, nearly half of them from countries other than Syria and Iraq. Aside from coalitions with and allegiances to other extremist groups, the most important