

Gleichstellung von Frauen und Männern in der deutschen Justiz**

Eva SCHÜBEL*

Die Justiz war bis in die 80er Jahre fast ausschließlich eine Männerdomäne. Das sieht heute anders aus. Die gesamte Rechtswissenschaft wird zunehmend zu einem Frauenberuf. Die Ausbildung zum Jurist schließen inzwischen etwa 60% Frauen ab.

Der Anteil der Frauen unter den Rechtsanwälten steigt seit dem Jahr 2000 kontinuierlich. Lag er damals bei knapp 25 %, sind es jetzt 35% Rechtsanwältinnen. Im Folgenden wollen wir uns die Entwicklung bei den Gerichten und Staatsanwaltschaften etwas näher anschauen. Anschließend werde ich darauf eingehen, ob Frauen dieselben Karrierechancen haben wie Männer.

1. Entwicklung des Frauenanteils im richterlichen und staatsanwaltschaftlichen Dienst

Bei den Richtern betrug der Anteil der Frauen Ende 2006 ein Drittel. Er ist bis 2016 kontinuierlich auf 44% gestiegen. Die Zahlen für die Staatsanwaltschaften weichen davon wenig ab. In den Justizdienst werden seit einigen Jahren mehr Frauen als Männer eingestellt. Unter den Richtern und Staatsanwälten auf Probe liegt der Frauenanteil bei ca. 60%. Kommen wir zu den Beförderungsstellen: Der in den letzten 30 Jahren stark gestiegene Frauenanteil hat verzögert zu einem Zuwachs unter den Vorsitzenden Richtern, Richtern am Oberlandesgericht oder Oberstaatsanwälten geführt. Im Jahr 2007 lag der Richterinnenanteil an den Oberlandesgerichten bei knapp 30%. 2017 haben wir annähernd 40% erreicht. Auf der Ebene der Präsidenten und Vorsitzenden Richter am Oberlandesgericht lag der Frauenanteil 2014 (neuere Zahlen gibt es nicht) bei etwas über 20%. Bei den Oberverwaltungsgerichten hat sich die Richterinnenquote von 2007 auf 2017 verdoppelt, von 20% auf 40%.

Wie sieht es an der Spitze aus? Am Bundesverfassungsgericht gab es 2006 unter den 16 Richtern nur drei Frauen. Seit 2016 besteht eine annähernde Parität mit sieben Bundesverfassungsrichterinne. Der Bundesgerichtshof beschäftigte im Jahr 2011 128 Richter,

* Bundesanwältin beim BGH, Gleichstellungsbeauftragte, Der Generalbundesanwalt.

** This paper was lectured on October 10th, 2019 at the Ritsumeikan Law School in Kyoto.

darunter waren 27 Richterinnen. Das sind 21%. Ende letzten Jahres waren es 41 Richterinnen. Der Frauenanteil ist also auf 35% gestiegen. Bei den anderen Bundesgerichten (Bundesverwaltungsgericht, Bundesfinanzhof, Bundesarbeitsgericht und Bundessozialgericht) sind die Zahlen teils etwas höher, teils etwas niedriger. Ein erheblicher Zuwachs ist bei allen Bundesgerichten seit 2012 zu beobachten. Mitursächlich dafür ist, wie ich noch näher ausführen werde, die von mir durchgeführte Kampagne „Frauen in die Roten Roben“. Rote Roben, weil die Farbe der Roben für die obersten Bundesgerichte rot ist.

An meiner Behörde, dem Generalbundesanwalt, sind wir zur Zeit zehn Bundesanwältinnen und 19 Bundesanwälte, also ein gutes Drittel Frauen. Als ich 2008 Bundesanwältin wurde, war ich überhaupt erst seit Gründung der Behörde die dritte Frau in diesem Amt und die einzige neben 24 Männern. Der Generalbundesanwalt rekrutiert seinen Nachwuchs aus dem Pool der wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Seit drei Jahren beschäftigen wir in diesem Bereich mindestens 50% Staatsanwältinnen und Richterinnen. Die Zahl der Oberstaatsanwältinnen beim BGH und Bundesanwältinnen wird daher kontinuierlich steigen.

2. Karrierechancen von Frauen an den Gerichten und Staatsanwaltschaften

Bei der Suche nach Richterinnen der Obergerichte als Kandidatinnen für die obersten Bundesgerichte wurde mir schnell deutlich, dass die Beförderungschancen von Richterinnen und Staatsanwältinnen in der Länderjustiz schlechter als diejenigen ihrer männlichen Kollegen sind.

Das hat sich wesentlich gebessert. Immer noch benachteiligt sind allerdings Richterinnen und Staatsanwältinnen, die Familienaufgaben haben und deshalb nicht in Vollzeit arbeiten können und örtlich weniger flexibel sind. Denn die Beförderungsstrukturen, die am typischen Karriereverlauf eines Mannes ausgerichtet sind, ändern sich erst langsam.

Welche Faktoren und Mechanismen führen zu einer Benachteiligung von Frauen in der Justiz? Ich nenne drei wesentliche Punkte:

- Frauen mit Kindern sind wegen der besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf häufig Amtsrichterinnen, weil sie als Einzelrichterinnen ihre Arbeit individuell planen können. Dort bestehen aber schlechtere Aufstiegsmöglichkeiten.
- Frauen mit Kindern arbeiten häufig reduziert. Teilzeitkräfte werden jedoch oft schlechter beurteilt, weil Teilzeit als nicht volles Engagement bewertet wird.
- Eine Beförderung setzt in der Regel eine Erprobung bei einem Obergericht voraus. Sie ist als Belastungstest ausgestaltet, was einen hohen zeitlichen Einsatz verlangt, und erfordert oft eine lange Anreise oder sogar das Wohnen am Erprobungsort.

Teilzeitstellen gab es lange nicht. Viele Frauen mit Kindern verzichteten daher darauf, diese Karrierevoraussetzung zu erwerben.

Als Gleichstellungsbeauftragte habe ich versucht, die Chancengleichheit von Richterinnen und Staatsanwältinnen beim beruflichen Aufstieg zu verbessern. Ab 2012 habe ich den zuständigen Ministerien Fragen zu Ausschreibung, Erprobung, Beurteilungssystem, Teilzeit in Führungspositionen etc. gestellt und dann in einer Auswertung aufgezeigt, welche effektiven Maßnahmen im Sinn von best practice bereits vorhanden sind, um Karrierehindernisse insbesondere für Frauen mit familiären Pflichten abzubauen.

Inzwischen hat sich für teilzeitbeschäftigte Richterinnen und Staatsanwältinnen viel verändert. Bei der Erprobung gibt es die Möglichkeit der Teilzeit und zunehmend auch von Homeoffice. Den Müttern stehen inzwischen auch karriererelevante Positionen offen. Führungspositionen werden mit einer Teilzeitkraft oder zwei Teilzeitbeschäftigten im Wege des Jobsharing oder als Doppelkopf besetzt. Die obersten Bundesgerichte haben Teilzeitstellen für Bundesrichter und den Bereich der wissenschaftlichen Mitarbeiter eingerichtet. Das Gleiche gilt für den Generalbundesanwalt. Die Digitalisierung fördert dies, weil sie mehr zeitliche und örtliche Freiheit gibt. Die Arbeit kann genauso gut von zuhause aus erledigt werden.

Abschließend ist festzustellen, dass die Zahl der Richterinnen an den Obergerichten und den obersten Gerichten seit 2014 stark gestiegen ist. Vielleicht hat meine Initiative „Frauen in die Roten Roben“ etwas dazu beigetragen. Dazu komme ich jetzt.

3. Richterwahl zu den obersten Gerichten

Die Richterinnen und Richter des Bundesverfassungsgerichts und an den fünf obersten Bundesgerichten werden gewählt. Zur Wahl steht nur, wer vorgeschlagen ist. Man kann sich nicht selbst bewerben.

Bundesverfassungsgericht:

Die 16 Richterinnen und Richter werden je zur Hälfte vom Bundestag und vom Bundesrat gewählt. Die vom Bundestag zu berufenden Richter werden auf Vorschlag eines Ausschusses gewählt, der aus zwölf Abgeordneten besteht. Im Bundesrat, der sich aus Regierungsmitgliedern der 16 Bundesländer zusammensetzt, werden die Richter durch das Plenum gewählt. Für die Wahl ist jeweils eine Zweidrittelmehrheit erforderlich. Dies soll die Ausgewogenheit in den beiden Senaten sicherstellen. Drei Richter jedes Senats werden aus der Zahl der Richterinnen und Richter an den obersten Bundesgerichten gewählt. Die Amtszeit beträgt zwölf Jahre; eine Wiederwahl ist ausgeschlossen.

Die Wahl zum Bundesverfassungsgericht ist eine hochpolitische Angelegenheit. Die Parteien vereinbaren untereinander, wer das Vorschlagsrecht für welche Nachfolge hat. Die erforderliche Zweidrittelmehrheit zwingt zu Absprachen und Kompromissen.

Als Vizepräsidentin des Deutschen Juristinnenbundes habe ich für neu zu besetzende Stellen am Bundesverfassungsgericht Listen mit hochqualifizierten Professorinnen bzw. Richterinnen zusammengestellt und vor einer Wahl an diejenigen Parteien gegeben, die offen dafür waren, eine Frau vorzuschlagen. Denn ein Hauptargument dafür, dass keine Frauen für die obersten Gerichte vorgeschlagen wurden, war, dass es keine geeigneten Kandidatinnen gebe. Diese „Hilfe“ bei der Kandidatensuche hat dazu beigetragen, dass mehr Frauen vorgeschlagen worden sind und die Zahl der Richterinnen des Bundesverfassungsgerichts sich wesentlich erhöht hat. 2010 gab es unter den 16 Mitgliedern nur drei Frauen, inzwischen sind es sieben.

Oberste Bundesgerichte:

Bundesgerichtshof, Bundesverwaltungsgericht, Bundesfinanzhof, Bundesarbeitsgericht und Bundessozialgericht.

Die Wahl erfolgt durch einen Richterwahlausschuss, der sich zusammensetzt aus den Landesministern, zu deren Geschäftsbereich der jeweilige Gerichtszweig gehört – insbesondere allen Justizressorts –, und 16 gewählten Abgeordneten des Bundestags. Vor jeder Wahl werden die Vakanzen der einzelnen Gerichte festgestellt. Da sich die regionale Vielfalt Deutschlands an den Bundesgerichten widerspiegeln muss, gibt es sog. (fiktive) Länderquoten. Die Mitglieder des Richterwahlausschusses schlagen Kandidaten und Kandidatinnen vor. Außerdem haben die Bundesministerin der Justiz und für Verbraucherschutz, die den Vorsitz bei den Wahlen zum BGH, BVerwG und BFH führt, sowie der Bundesminister für Arbeit und Soziales, der für BAG und BSG zuständig ist, ein Vorschlagsrecht. Die Präsidialräte der Bundesgerichte nehmen zur persönlichen und fachlichen Eignung der Kandidaten Stellung.

Der Richterwahlausschuss entscheidet in geheimer Abstimmung mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen. Vor der Wahl werden Absprachen getroffen, wer welche Kandidaten unterstützt. Bei der Auswahl wird neben der Qualifikation berücksichtigt, ob das Bundesland, aus dem der Kandidat kommt, eine freie Stelle an demjenigen Gericht hat, für das der Kandidat vorgeschlagen ist. Zusätzlich spielt die Parteipolitik hinein. Neben den Landes- und Parteiquoten spielt der Umstand, dass an den Bundesgerichten Frauen und Männer gleichermaßen urteilen sollten, leider keine wesentliche Rolle.

Als Gleichstellungsbeauftragte habe ich die Richterwahlen aufmerksam verfolgt. Im Jahr 2011 sind für den Bundesgerichtshof, den Bundesfinanzhof und das Bundesverwaltungsgericht 42 Richter und nur fünf Richterinnen vorgeschlagen worden. Gewählt wurde lediglich eine Richterin für den BGH. Dieses Ergebnis hat mich veranlasst, die Initiative "Frauen in die Roten Roben" zu gründen. Zum damaligen Zeitpunkt war ich Vizepräsidentin des Deutschen Juristinnenbundes, eine Vereinigung von Juristinnen, Volks- und Betriebswirtinnen, und habe das Projekt bis 2017 für den Juristinnenbund - weitgehend allein - durchgeführt.

Hauptziel meiner Initiative ist eine Vorschlags- und Wahlquote von 50 Prozent gewesen.

Um sie zu erreichen, habe ich Kandidatinnen gesucht, insbesondere unter den Frauen, die als wissenschaftliche Mitarbeiterinnen am Bundesverfassungsgericht oder einem obersten Bundesgericht gearbeitet haben. Denn eine besonders erfolgreiche Abordnung an eines dieser Gerichte erhöht wesentlich die Chance, später dort auf Dauer zu arbeiten. Zudem habe ich die Mitglieder des Richterwahlausschusses mehrfach angeschrieben und mit einigen gesprochen, Kontakt zu den Gleichstellungsbeauftragten der Länderjustizverwaltungen aufgenommen und ein Netzwerk der Gleichstellungsbeauftragten der obersten Bundesgerichte aufgebaut. Außerdem habe ich mit den Präsidentinnen und Präsidenten der obersten Bundesgerichte gesprochen und das Thema in die Fachöffentlichkeit und die Medien gebracht.

Dies hat Wirkung gezeigt. Ab 2012 ist der Anteil der Frauen an den vorgeschlagenen und dann gewählten Personen kontinuierlich gestiegen. 2014 sind knapp 50% Frauen vorgeschlagen worden und mehr als die Hälfte der neuen Stellen mit Richterinnen besetzt worden. Nach 2014 sind aufgrund des nachlassenden Druckes – ich hatte nicht mehr die Zeit, die Initiative so intensiv weiterzuführen – wieder weniger Frauen vorgeschlagen und auch gewählt worden. 2015 sind 43% der Stellen weiblich besetzt worden, 2016 ein Drittel. Die Wahl 2017 verlief ungewöhnlich, weil die Wahlquote (41%) doppelt so hoch wie die Vorschlagsquote war. 2018 wurden knapp 50% neue Richterinnen gewählt und in diesem Jahr 36%.

Da nur auf Druck zur Hälfte Frauen vorgeschlagen werden, fordert der Deutsche Juristinnenbund die Einführung von quotierten Wahlvorschlägen. Das heißt, dass wie bei den Wahlen zu den Europäischen Gerichtshöfen grundsätzlich für jede zu besetzende Stelle ein Doppelvorschlag (Frau und Mann) gemacht werden muss.

Das Bundesverfassungsgericht hat die Verfassungsbeschwerde einer Richterin, der ein Kollege aus ihrem Bundesland vorgezogen worden war und die das Verfahren angegriffen hatte, zurückgewiesen. Daraufhin sind Vorschläge zu einer Reform des Wahlverfahrens nicht weiter verfolgt worden.