

Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW

Städtetag
Nordrhein-Westfalen

 **LANDKREISTAG**
NORDRHEIN-WESTFALEN

 Städte- und Gemeindebund
Nordrhein-Westfalen

An die
Präsidentin des Landtags Nordrhein-Westfalen
Frau Carina Gödecke MdL
Postfach 10 11 43

40002 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/4028

Alle Abg

per E-Mail: anhoerung@landtag.nrw.de
(Stichwort: Gleichstellungsrecht – Anhörung A 03-07.09.16)

Ansprechpartner/in:

Jutta Troost, Städtetag NRW
Tel.-Durchwahl: - 0221/3771-165
Fax-Durchwahl: - 0221/3771-309
E-Mail: jutta.troost@staedtetag.de
Aktenzeichen: 15.05.23 N

Kirsten Rünenbrink, Landkreistag NRW
Tel.-Durchwahl: - 0211/300 491-210
Fax-Durchwahl: - 0211/300 491-660
E-Mail: k.rueenbrink@lkt-nrw.de
Aktenzeichen: 11.11.21.3

Dr. Cornelia Jäger,
Städte- und Gemeindebund NRW
Tel.-Durchwahl: - 0211/4587-226
Fax-Durchwahl: - 0211/4587-292
E-Mail: cornelia.jaeger@kommunen-in-nrw.de
Aktenzeichen: 12.0.2-001

Datum: 19.07.2016

Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Gleichstellungsrechts

Ihr Schreiben vom 15.07.2016

Sehr geehrte Frau Gödecke,

für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem von der Landesregierung vorgelegten Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Gleichstellungsrechts (LT-Drs. 16/12366) bedanken wir uns.

I. Grundsätzliche Anmerkungen

Die kommunalen Spitzenverbände unterstützen die Bemühungen, die Chancengleichheit von Frauen und Männern im Berufsleben zu fördern und insbesondere das Ziel, den Anteil von Frauen in Führungspositionen zu erhöhen. Vor diesem Hintergrund unterstützen wir auch die Absicht, das Landesgleichstellungsgesetz (LGG) hinsichtlich einer Weiterentwicklung der gesetzlichen Instrumente zu novellieren.

Allerdings besteht aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände bei dem vorliegenden Entwurf des LGG noch Änderungsbedarf bei mehreren Punkten.

II. Zu einzelnen Regelungen

Mit Schreiben vom 22.04.2016 hatten wir gegenüber dem Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter des Landes Nordrhein-Westfalen bereits zu einzelnen Regelungen des Referentenentwurfes des Gesetzes Stellung genommen. Einige unserer Anmerkungen sind im vorliegenden Regierungsentwurf bereits aufgegriffen worden. Dennoch sind weite Teile der von uns kritisierten Regelungen – unter anderem zur Einstellung, Beförderung und Übertragung höherwertiger Tätigkeiten, zur Quotierung sowie zum Klagerrecht – unverändert in den Regierungsentwurf übernommen worden. Damit bleiben wesentliche Kritikpunkte der kommunalen Spitzenverbände bestehen. Hierzu haben wir im Einzelnen folgende Anmerkungen:

Zu § 5

Die kommunalen Spitzenverbände begrüßen die Regelung des § 5 zur Erstellung, Überprüfung und Fortschreibung von Gleichstellungsplänen. Die Regelung wurde im Vergleich zur Vorgängerregelung entschlackt und flexibilisiert.

Absatz 8 wird jedoch problematisch gesehen, da der Gleichstellungsplan im kommunalen Bereich durch den Rat bzw. den Kreistag zu beschließen ist. Wenn im politischen Rahmen keine Einigung bzgl. des Plans gefunden werden kann, hindert dies den reibungslosen Dienstbetrieb und beeinträchtigt die Aufgabenerfüllung der Kommune.

Zu § 6a

Ebenso begrüßen die kommunalen Spitzenverbände die in § 6a enthaltene Experimentierklausel, die es den Kommunen ermöglicht, anstelle des Gleichstellungsplans auch alternative Instrumente zu nutzen. Durch diese Möglichkeit wird der Handlungsspielraum der kommunalen Selbstverwaltung erweitert.

Zu § 7

Die Änderungen in § 7 sollen der Weiterentwicklung der schon bisher in der Vorschrift geregelten leistungsbezogenen Quotenregelung dienen. Zu diesem Zweck wird in mehreren Absätzen auf § 19 Abs. 6 LBG neu verwiesen. Die kommunalen Spitzenverbände hatten sich bereits eingehend zu der Vorschrift im Rahmen des parlamentarischen Beratungsverfahrens zum Dienstrechtsmodernisierungsgesetz eingelassen. Hierauf möchten wir im Folgenden Bezug nehmen:

„Vor dem Hintergrund der nach wie vor festzustellenden Unterrepräsentanz von Frauen in Führungspositionen bei gleicher Qualifikation und des hohen Anteils von Frauen in den Eingangsstufen ist die Normierung einer gesetzlichen Regelung zur Steigerung des Frauenanteils in steigender Hierarchiestufe konsequent und wird unterstützt. Der Grund, warum alle bisherigen Bemühungen zur Erhöhung des Frauenanteils nicht den gewünschten Erfolg gebracht haben, liegt in der starken Ausdifferenzierung der Leistungsmerkmale, so die zentrale Aussage des von Herrn Prof. Papier vorgelegten Gutachtens. Die bisher in §§ 15 Abs. 3 Satz 2, 20 Abs. 4 Satz 2 LBG normierte leistungsbezogene Quotenregelung läuft aufgrund der durch die beamtenrechtliche Rechtsprechung gebotenen weiteren Differenzierung der Leistungsmerkmale ins Leere.

Um dies zu verhindern, soll künftig im Fall des Gleichstands allein auf die jeweils aktuelle dienstliche Beurteilung und das darin enthaltene gleichwertige Gesamturteil abgestellt werden. Wir halten diesen Vorschlag für stringent. Im Sinne praktischer Konkordanz kann dadurch zwei Vorschriften des Grundgesetzes zur größtmöglichen Geltung verholfen werden: dem Leistungsprinzip des Art. 33 Abs. 2 GG, das im Fall der Gleichgeeignetheit aufgrund gleichwertiger Beurteilungen gewahrt wird, und Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG.

Um Missverständnissen vorzubeugen, regen wir jedoch wie bereits im Vorfeld erörtert an, die Formulierung, wonach bereits bei einer „im Wesentlichen gleichen Eignung“ Frauen zu befördern seien, zu überprüfen. Die bisherigen Normierungen der §§ 15 Abs. 3 Satz 2, 20 Abs. 4 Satz 2 LBG sehen Beförderungen von Frauen nur bei „gleicher Eignung“, nicht jedoch bei bereits „wesentlich gleicher Eignung“ vor. Diese Vorschriften sind von der Rechtsprechung nicht beanstandet bzw. sogar als verfassungskonform gebilligt worden, sodass man an ihnen festhalten sollte. Andernfalls könnte der Eindruck entstehen, dass man das Merkmal „Frau“ doppelt nutzt. Zunächst einmal, um eine nicht vorhandene Gleichgeeignetheit überhaupt erst herzustellen und dann, um aus einer solchermaßen bewirkten Gleichgeeignetheit den Vorsprung von Frauen bei Ernennungen zu folgern. Dies steht unseres Erachtens nicht mehr mit dem Leistungsprinzip des Art. 33 Abs. 2 GG in Einklang und würde zudem erhebliches Kritikpotenzial hervorrufen.“

Insgesamt ist die Regelung des § 7 durch die zahlreichen Verweise schwer verständlich und kaum nachvollziehbar. Hier erscheint eine konkretere und verständliche Formulierung erforderlich.

Zu § 12

Die Besetzung von Aufsichtsräten und Vorständen in den kommunalen Unternehmen ist an die Vorgaben der Kommunalverfassung gebunden. Insofern begegnen die in § 12 des Gesetzesentwurfs genannten Regelungen aus kommunaler Sicht rechtlichen Bedenken. Die Gemeindeordnung (GO) NRW sieht dazu klare Regelungen vor. Das Spannungsfeld zwischen dem Streben der Unternehmen nach möglichst großer Unabhängigkeit und der kommunalen gemeinwirtschaftlichen Zielsetzung wurde dahingehend gelöst, dass kommunale Zielsetzungen bei Unternehmensentscheidungen stets zu berücksichtigen sind. Deshalb schreibt § 108 Abs. 1 Nr. 6 GO NRW (gem. § 53 Abs. 1 Kreisordnung NRW (KrO NRW) auch auf die Kreise anwendbar) die kommunale Einflussnahme auf Beteiligungsunternehmen durch die Vertretung der Kommune in den Organen des Unternehmens vor. Der kommunale Einfluss muss durch eine entsprechende Ausgestaltung der Gesellschaftsverträge, der Satzungen oder in sonstiger Weise gesichert werden.

Die Kommune ist danach regelmäßig verpflichtet, bei der Ausgestaltung des Gesellschaftsvertrages darauf hinzuwirken, dass ihr das Recht eingeräumt wird, Mitglieder in den Aufsichtsrat zu entsenden. Über die Entsendung entscheidet gem. § 113 Abs. 2 GO NRW der Rat bzw. gem. § 113 Abs. 2 GO NRW i. V. m. § 26 Abs. 5 KrO NRW der Kreistag. Das bedeutet, dass bei unmittelbaren und mittelbaren Beteiligungen (sofern in diesen Fällen keine abweichende Regelung getroffen worden ist) eine vom Rat bzw. Kreistag bestellte Vertreterin/ein Vertreter der Kommune im Aufsichtsrat oder vergleichbarem Organ wie dem Vorstand vertreten sein muss. Sofern weitere Vertreterinnen/Vertreter zu benennen sind, müssen die Verwaltungsspitze (Oberbürgermeister/in, Bürgermeister/in, Landrat/-rätin) oder die von ihr vorgeschlagenen Bediensteten der Kommune (Beigeordnete) dazuzählen.

Vor diesem Hintergrund ist es für die kommunalen Unternehmen mit erheblichen Unwägbarkeiten behaftet, ob sie die geforderte Quote erreichen und einhalten können. Keine der politischen Parteien im Rat bzw. Kreistag, die das Benennungsrecht hat, kann Frauen oder Männer zur Annahme eines solchen Amtes verpflichtet werden. Zudem wird seitens der politischen Parteien auch die Vereinbarkeit zwischen der beruflichen Tätigkeit der/des ehrenamtlichen Kommunalpolitikerin/Kommunalpolitikers mit dem Ehrenamt in der kommunalen Vertretungskörperschaft und möglichen Aufsichtsratsmandaten berücksichtigt werden müssen. Auch können politische Parteien nicht verpflichtet werden, ihren Frauenanteil zu erhöhen.

Die Regelung des § 12 ist aufgrund der Länge und Verwendung zahlreicher unbestimmter Rechtsbegriffe außerdem nur schwer lesbar und verständlich. Während beispielsweise Rats- oder Kreistagsausschüsse aus der Quotierungsregelung aus Gründen des Demokratieprinzips ausgenommen sind, gilt dies hingegen nicht für die Gremien in kommunalen Unternehmen, obwohl beide Gremienarten im Wege der Verhältniswahl durch den Rat gemäß § 50 Abs. 3 und Abs. 4 GO NRW bzw. durch den Kreistag gemäß § 35 Abs. 3 und Abs. 4 KrO NRW besetzt werden. In Bezug auf die Ausschüsse wird das freie Mandat der Rats- und Kreistagsmitglieder somit nicht eingeschränkt, in Bezug auf die Drittgremien hingegen durch die Quotierungsvorgaben für die Listen.

Zu **Absatz 2** sollte in der Gesetzesbegründung klarstellend darauf hingewiesen werden, dass auch Betriebsausschüsse von Regiebetrieben zu den Ausschüssen der Gemeinden bzw. Gemeindeverbände zählen und daher keine wesentlichen Gremien darstellen.

Absatz 7 sowie die entsprechende Gesetzesbegründung sind unpräzise formuliert. Es bleibt beispielsweise unklar, was unter einem ad-hoc Gremium oder unter kleinen Arbeits- oder Projektgruppen zu verstehen ist. Hier sollte der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gelten und internes Verwaltungshandeln nicht zu stark reglementiert werden. Daher sollte Abs. 7 ersatzlos gestrichen werden.

Absatz 8 ist unverständlich, genau wie bereits der ehemalige Absatz 3, und trifft Regelungen jenseits des Geltungsbereichs des Gesetzes. Der Absatz sollte daher ebenfalls ersatzlos gestrichen werden.

Wir regen an, die Norm nochmals intensiv zu prüfen und zu diskutieren, um praktikablere Lösungen bzw. Formulierungen zu finden, da wir die grundsätzliche Zielsetzung, den Frauenanteil in Aufsichtsgremien zu erhöhen, ausdrücklich begrüßen. Allerdings können wir die Regelung in der gegenwärtigen Entwurfsfassung nicht mittragen.

Zu § 15 Abs. 1

In **Absatz 1 Satz 1** sollte ein klarstellender Hinweis auf § 5 Abs. 2 GO NRW und § 3 Abs. 1 KrO NRW eingefügt werden.

Zu § 16

Absatz 1 Satz 2 kann in der Form nicht mitgetragen werden, da Entscheidungen über die Aufgabenwahrnehmung grundsätzlich dem Dienstvorgesetzten obliegen. Allenfalls wäre eine klarstellende Regelung vorstellbar, dass der Dienstvorgesetzte bei der Wahrnehmung seiner entsprechenden Befugnisse die gesetzlichen Aufgaben und Mitwirkungsrechte der Gleichstellungsbeauftragten zu berücksichtigen hat.

Absatz 4 normiert ein jährliches Fortbildungsrecht für die Gleichstellungsbeauftragte und ihre Stellvertreterin, was grundsätzlich begrüßt wird. Eine Kostendeckelung, wie sie in der Begründung im Gesetzentwurf erfolgt ist und von den kommunalen Spitzenverbänden eingefordert wurde, wird unterstützt.

Zu § 18 Abs. 7

Eine Hinzuziehung externen Sachverständigen wird in der kommunalen Praxis teilweise kritisch gesehen, insbesondere gibt Absatz 7 keine konkrete Grenze oder Deckelung vor. Zwar stellt der Regierungsentwurf im Gegensatz zum Referentenentwurf nun ausdrücklich auf Einzelfälle ab, eine Budgetgrenze im Rahmen der kommunalen Haushaltsplanung bzw. eine Vorrangerklärung anderer Quellen sind aus unserer Sicht jedoch weiterhin unabdingbar. Externer Sachverständiger sollte vielmehr immer nur als „ultima ratio“ herangezogen werden.

Zu § 19a

Ein eigenständiges Klagerecht der Gleichstellungsbeauftragten wird wegen erheblicher rechtlicher Probleme abgelehnt, auch wenn ein solches Klagerecht teilweise von den kommunalen Gleichstellungsbeauftragten bzw. -gremien der Verbände begrüßt wird. Eine Gleichstellungsbeauftragte ist Kommunalbedienstete, ihr Dienstvorgesetzter bleibt der jeweilige Hauptverwaltungsbeamte. Mit der Einräumung eines Klagerechts erhielte die Gleichstellungsbeauftragte die Stellung eines „Quasi-Organs“. Das wäre systemwidrig und griffe zugleich in die kommunale Personalhoheit ein. Anstelle eines Klagerechts sollten andere Wege gesucht werden, auf denen Interessenkonflikte zwischen dem/der (Ober-) Bürgermeister/-in bzw. dem/der Landrat/Landrätin und der Gleichstellungsbeauftragten geklärt werden können.

Wir bitten unsere Anmerkungen aufzugreifen und den Gesetzentwurf entsprechend anzupassen.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung



Klaus Hebborn
Beigeordneter
des Städtetages Nordrhein-Westfalen



Dr. Christian von Kraack
Beigeordneter
des Landkreistages Nordrhein-Westfalen



Andreas Wohland
Beigeordneter
des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen