

per E-Mail: anhoerung@landtag.nrw.de
Ausschuss für Frauen, Gleichstellung und
Emanzipation
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16 WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/4157

Alle Abg

29. August 2016

Gleichstellungsrecht – Anhörung A 03-07.09.16

Sehr geehrte Damen und Herren,

für die uns eingeräumte Möglichkeit, im Rahmen der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Frauen, Gleichstellung und Emanzipation zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung „Gesetz zur Neuregelung des Gleichstellungsrechts“ (LGG-E) Stellung nehmen zu können, bedanken wir uns. Gerne nehmen wir diese Gelegenheit wahr und übersenden Ihnen nachfolgend unsere Stellungnahme.

Grundsätzlich begrüßen wir das Ziel des Landesgleichstellungsgesetzes (LGG), die berufliche Gleichberechtigung von Frauen und Männern zu fördern. Diese Förderung sehen wir auch als Teil der gesellschaftlichen Verantwortung der Sparkassen. Insbesondere die Besetzung von Führungspositionen mit Frauen ist ein besonderes Anliegen. In diesem Bereich sind die Sparkassen und die Sparkassenverbände in NRW in den letzten Jahren verstärkt tätig gewesen. Eine Vielzahl von Sparkassen hat Maßnahmen ergriffen, um Frauen verstärkt in Führungsverantwortung zu bringen (z. B. Konzepte zur Führung in Teilzeit, Mentoring Programme für Frauen, Vereinbarkeit von Familie und Karriere). Dabei bekommen sie von der Sparkassenakademie NRW und den Sparkassenverbänden wertvolle Unterstützung, über die wir der Sparkassenaufsicht berichten.

Personalentwicklungsmaßnahmen bedürfen allerdings Zeit, bis ihre Erfolge nachweisbar sind. Die Sparkassen machen insofern von der derzeitigen Regelung in § 2 Abs. 2 S. 2 LGG Gebrauch, wonach sie „*durch eigene ihren Aufgaben Rechnung tragende Regelungen gewährleisten, dass*

das Ziel der Gleichstellung von Frau und Mann in gleicher oder besserer Weise verwirklicht wird“.

Die eingeschränkt geltenden Regelungen des LGG tragen nach unserer Einschätzung den Besonderheiten von Sparkassen im Vergleich zu sonstigen öffentlich-rechtlichen Arbeitgebern zutreffend und auch aktuell begründet Rechnung. Die Anwendung der grundlegenden Bestimmungen des LGG gewährleistet die Wettbewerbsfähigkeit der Sparkassen als öffentlich-rechtliche Kreditinstitute gegenüber den privatrechtlich organisierten Banken. Sparkassen werden heute im Hinblick auf die Verpflichtungen zur Gleichstellung von Frau und Mann nicht mit Regelungen konfrontiert, die ihre Besonderheiten ignorieren und mit einer Vielzahl von Detailregelungen erheblichen bürokratischen Aufwand produzieren.

Bei einer Änderung des LGG sollten die aktuellen Rahmenbedingungen berücksichtigt werden, die Sparkassen bei ihrer Tätigkeit beachten müssen und die deren Gestaltungsräume prägen. Jede einzelne Sparkasse sieht sich unabhängig von ihrer Größe mit regulatorischen Vorgaben konfrontiert, die denen an eine Großbank in nichts nachstehen.

Der europäische und der deutsche Gesetzgeber differenzieren bei der Ausgestaltung ihrer rechtlichen Vorgaben grundsätzlich nicht nach der Rechtsform oder Größe eines Kreditinstituts. Sämtliche Sparkassen müssen daher die für alle Kreditinstitute geltenden Vorschriften beachten. Insbesondere die EU-Kommission achtet sehr genau darauf, dass sich die Sparkassen in einem „level playing field“ mit den Privatbanken und den Kreditgenossenschaften bewegen. Trotz der besonderen Rolle, die die Sparkassen im deutschen Kreditgewerbe einnehmen, dürfen ihnen keine staatlichen Vorteile gewährt werden. Die seit der Finanzmarktkrise weiter entwickelten verschärften regulatorischen Vorgaben gelten für Sparkassen uneingeschränkt. Sie müssen die regulatorischen Anforderungen wie zum Beispiel die Mindestanforderungen an das Risikomanagement (MaRisk), die Institutsvergütungsverordnung und die Eigenkapitalanforderungen genauso erfüllen wie alle anderen privaten und genossenschaftlichen Kreditinstitute auch. Dies kostet Zeit, Mitarbeiterkapazitäten und finanzielle Ressourcen.

Parallel hierzu gestaltet auch der Landesgesetzgeber die Rahmenbedingungen der Sparkassen. Für Sparkassen gelten über die für sie ohnehin geltenden öffentlich-rechtlich begründeten Restriktionen hinaus zusätzliche landesgesetzliche Vorschriften. Beispielhaft seien das Informationsfreiheitsgesetz und auch das Landespersonalvertretungsgesetz aufgeführt. Als Anstalten des öffentlichen Rechts fallen Sparkassen vielfach unter den in den einzelnen Landesgesetzen genannten Behörden- bzw. Dienststellenbegriff. Daher müssen Sparkassen regulatorische Bestimmungen beachten, die für andere Kreditinstitute, mit denen die Sparkassen im Wettbewerb stehen, nicht gelten.

Diese landesgesetzliche Regulatorik geht über die europäische und bundesweite Regulatorik hinaus und führt dazu, dass Sparkassen Nachteile im Wettbewerb mit den anderen Bankengruppen hinnehmen müssen. Die landesgesetzlich vorgegebene verschärfte Regulatorik führt dazu, dass die Sparkassen auf kein „level playing field“ mit ihren Konkurrenten treffen.

Diesen Trend setzt die geplante uneingeschränkte Anwendung des LGG weiter fort. Deshalb sehen wir mit Sorge, dass eine landesgesetzlich angestoßene, überbordende bürokratische Regulierung dazu führen könnte, dass nordrhein-westfälische Sparkassen weitere Nachteile erleiden.

Das von der Landesregierung in dem Gesetzentwurf für eine Änderung des LGG angeführte Argument, der öffentliche Dienst sei dem verfassungsrechtlichen Auftrag zur tatsächlichen Durchsetzung der Gleichberechtigung nach Art. 3 Abs. 2 Grundgesetz in besonderer Weise verpflichtet, würdigt nach unserer Ansicht nicht ausreichend, dass es sich bei Sparkassen um im Wettbewerb stehende Kreditinstitute handelt.

Dieses Argument wird auch nicht dadurch entkräftet, dass die Verpflichtungen aus dem Teilhabegesetz und dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz die privaten Kreditinstitute treffen, wie wir im Folgenden darlegen werden.

1. Derzeitiger Stand des LGG

Nach dem derzeitigen Stand des LGG gelten für Sparkassen die grundlegenden Bestimmungen des LGG (§ 2 Abs. 2 LGG). Dies bedeutet, dass die Sparkassen folgende Vorgaben erfüllen müssen:

- Sie müssen der Gleichstellung von Frauen und Männern sprachlich Rechnung tragen.
- Sie haben einen verkürzten Frauenförderplan zu erstellen und diesen fortzuführen.
- Bei der Vergabe von Ausbildungsplätzen, Einstellungen, Beförderungen und Übertragungen höherwertiger Tätigkeiten sind Frauen bei gleicher Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung bevorzugt einzustellen.
- Gremien sind geschlechterparitätisch zu besetzen. Bis eine geschlechterparitätische Besetzung erreicht ist, ist weiblichen Stellenbewerbern bei gleicher Eignung und Qualifikation der Vorzug zu geben.
- Beschäftigten ist auf Basis eines Anspruchs nach dem LGG Teilzeit und Sonderurlaub zu gewähren.
- Sparkassen haben eine Gleichstellungsbeauftragte zu bestellen.

Die nur eingeschränkte Geltung des LGG für Sparkassen wurde seinerzeit damit begründet, dass die Sparkassen mit privatrechtlich organisierten Banken im harten Wettbewerb stehen und eine uneingeschränkte Geltung des LGG zu unvermeidbaren Wettbewerbsnachteilen führen würde. Diese gesetzgeberische Grunderwägung gilt unverändert fort.

2. Geplante Änderungen des LGG: Auswirkungen auf Sparkassen

Ausweislich des Gesetzesentwurfs soll das LGG künftig uneingeschränkt für Sparkassen zur Anwendung gelangen. Der Gesetzesentwurf begründet dies insbesondere damit, dass das Argument der unvermeidbaren Wettbewerbsnachteile nicht mehr schlüssig sei. Das bundesgesetzliche Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz und das Teilhabegesetz seien in Kraft getreten. Beide Gesetze gelten uneingeschränkt für die privatrechtlich organisierten Banken. Für die Sparkassen gelte das Teilhabegesetz jedoch nicht. Wenn daher auf Landesebene Regelungen geschaffen würden, die inhaltlich dem Teilhabegesetz entsprechen, seien die der Ausnahmeregelung zugrunde liegenden Erwägungen damit überholt.

Dieser gesetzgeberische Ansatz würde – wenn er denn konsequent verfolgt würde – zu dem auch von uns akzeptierten „level playing field“ für Sparkassen führen. Der vorgelegte Gesetzesentwurf geht jedoch darüber hinaus, wie im Folgenden gezeigt wird:

a) Regelungen des Teilhabegesetzes

Nach den Regelungen des Teilhabegesetzes gilt für Banken, die als Aktiengesellschaften organisiert und zugleich börsennotiert sind oder der Mitbestimmung unterliegen folgendes:

- Der Vorstand hat eine Zielgröße für den Frauenanteil in den beiden Führungsebenen unterhalb des Vorstandes festzulegen. Die Frist zur Erreichung dieser Zielgrößen darf nicht länger als fünf Jahre sein.
- Der Frauenanteil im Aufsichtsrat von mindestens 30 % ist gesetzlich festgelegt.
- Der Aufsichtsrat hat Zielgrößen für den Frauenanteil in Aufsichtsrat und Vorstand festzulegen. Die Frist zur Erreichung dieser Zielgrößen darf nicht länger als fünf Jahre sein.

Das Genossenschaftsgesetz sieht Vergleichbares vor:

- Der Vorstand hat eine Zielgröße für den Frauenanteil in den beiden Führungsebenen unterhalb des Vorstandes festzulegen.
- Der Aufsichtsrat hat Zielgrößen für den Frauenanteil in Aufsichtsrat und Vorstand festzulegen.

Kreditinstitute, die wegen ihrer Rechtsform nicht in den Anwendungsbereich des Teilhabegesetzes fallen, müssen dazu keine Vorgaben beachten.

b) Regelungen des novellierten LGG

Bei einer uneingeschränkten Anwendbarkeit des novellierten LGG auf Sparkassen müssten diese im Gegensatz zu privatrechtlichen organisierten Banken abweichend zu a) und darüber hinaus künftig insbesondere folgende Anforderungen erfüllen:

- Erstellung eines Gleichstellungsplans mit gezielten Vorgaben zur Erhöhung des Frauenanteiles in allen Bereichen, in denen Frauen unterrepräsentiert sind. Solange kein gültiger Gleichstellungsplan vorliegt, sind Personaleinstellungen und die Übertragung höherwertiger Tätigkeiten respektive Beförderungen bis zum Inkrafttreten des Gleichstellungsplans auszusetzen.
- Überprüfung des Gleichstellungsplans alle zwei Jahre.
- Bericht zur Umsetzung des Gleichstellungsplans (6 Monate nach Ablauf des Gleichstellungsplans).
- Bei gleicher Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung sind Frauen bevorzugt einzustellen. Bei der Übertragung höherwertiger Tätigkeiten gilt, dass bei im Wesentlichen gleicher Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung Frauen zu bevorzugen sind.
- Alle Stellen in Bereichen, in denen Frauen unterrepräsentiert sind, sind grundsätzlich zunächst intern auszuschreiben. Sofern keine Bewerbungen von Frauen vorliegen, die über die geforderten Qualifikationen verfügen, soll die Ausschreibung öffentlich wiederholt werden. In der Ausschreibung ist darauf hinzuweisen, dass Frauen nach Maßgabe des LGG bevorzugt berücksichtigt werden.
- Zu Vorstellungsgesprächen sind mindestens ebenso viele Frauen wie Männer einzuladen, sofern in dem betreffenden Bereich Frauen unterrepräsentiert sind.
- Bei Fortbildungen sind Bewerbungen von Frauen bis zum Erreichen eines Anteils von 50 % der an der Fortbildung Teilnehmenden zu berücksichtigen. Sofern aufgrund der Teilnahme an der Fortbildung Kinderbetreuungskosten entstehen, sind diese vom Arbeitgeber zu erstatten.
- In wesentlichen Gremien müssen Frauen mit einem Mindestanteil von 40 % vertreten sein.
- Die geschlechterspezifische Zusammensetzung des Verwaltungsrates ist regelmäßig zu veröffentlichen.

- Die Gleichstellungsbeauftragte in einer Sparkasse soll künftig im erforderlichen Rahmen Anspruch auf Freistellung (Entlastung) von der Arbeitsleistung erhalten. Bei Dienststellen mit mehr als 500 Beschäftigten soll dies in der Regel eine volle Freistellung umfassen.
- Bei allen Maßnahmen, die Auswirkungen auf die Gleichstellung von Frauen und Männern haben können und bei außerordentlichen Kündigungen, ist die Gleichstellungsbeauftragte zu unterrichten und anzuhören. Hierfür ist ihr die Möglichkeit zur Stellungnahme innerhalb einer Woche zu geben. Erst nach Ablauf dieser Frist kann ein personalvertretungsrechtliches Beteiligungsverfahren eingeleitet werden. Sofern die Mitwirkung der Gleichstellungsbeauftragten unterbleibt oder nicht rechtzeitig erfolgt, ist die getroffene Maßnahme rechtswidrig.

Der Vergleich der wesentlichen Anforderungen zwischen a) und b) zeigt deutlich, dass eine uneingeschränkte Anwendung des LGG auf Sparkassen über das, was für private Banken und Kreditgenossenschaften gilt, weit hinausgeht.

Die Vorgaben des Teilhabegesetzes beschränken sich auf eine „Frauenquote“. Es müssen für den Vorstand und die zwei Leitungsebenen unterhalb des Vorstands Zielgrößen festgelegt werden. Vorgaben hinsichtlich der Höhe der Zielgrößen gibt es nicht. Es bestehen mehrjährige Fristen für die Einführung. Weitere organisatorische Vorgaben sieht das Teilhabegesetz nicht vor.

Die uneingeschränkte Anwendung des LGG in der vorliegenden Entwurfsfassung auf die Sparkassen würde Folgendes bedeuten:

- Bei der Übertragung höherwertiger Tätigkeiten würden Frauen künftig bereits bei im Wesentlichen gleicher Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung bevorzugt. Damit würde ein unbestimmter Rechtsbegriff eingeführt. Aus Sparkassensicht ist unklar, wie dieser praktisch zu handhaben ist. Die Regelung birgt für die Sparkassen ein erhebliches prozessuales Risiko. Nach der öffentlichen Berichtserstattung zu Umsetzung der insofern vergleichbaren Beförderungsrichtlinie in den Landesministerien besteht die beträchtliche Gefahr, dass ihrerseits auch Männer, die bei Beachtung der Vorgaben des LGG-E nicht ausgewählt wurden, den Gerichtsweg beschreiten.
- Die Bevorzugung von Frauen bei nur im Wesentlichen gleicher Eignung sieht sich darüber hinaus verfassungsrechtlichen Bedenken ausgesetzt. Nach Art. 33 Abs. 2 Grundgesetz hat jeder Deutsche nach seiner Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung gleichen Zugang zu jedem öffentlichen Amt. Erst wenn die gleiche „Eignung, Befähigung und fachliche Leistung“ eines Bewerbers und einer Bewerberin feststeht, kann eine Bevorzugung der Bewerberin einsetzen. Die Auswahlentscheidung steht in diesem Fall im Ermessen der

Behörde. Eine geschlechtsbezogene Bevorzugung bei nur im Wesentlichen gleicher Eignung kann daher zu einem Verstoß gegen das verfassungsrechtlich verankerte Leistungsprinzip führen.

- Die Prozesse zur Einstellung von Beschäftigten müssten überarbeitet werden.
- Bei Ausschreibungen müsste der Hinweis, dass Frauen nach Maßgabe des Gesetzes bevorzugt berücksichtigt werden, ergänzt werden. Dies dürfte sich bei der Suche nach den besten Kandidaten als Wettbewerbsnachteil herausstellen. Männern wird der Eindruck vermittelt, dass sie selbst als bester Bewerber nicht zwingend eingestellt werden. Unter Berücksichtigung der Regelung in § 7 Abs. 3 LGG-E dürfte zudem in Frage gestellt sein, ob Männer künftig in Sparkassen mit Frauen vergleichbare Entwicklungsmöglichkeiten haben.
- Auch bei der Vergabe von Plätzen für Fortbildungen, die auf eine Tätigkeit in einer Vorgesetzten- oder Leitungsfunktion vorbereiten, würden Frauen bis zum Erreichen eines Anteils von 50 % bevorzugt berücksichtigt. Auch mit dieser Regelung könnten Sparkassen an Attraktivität für männliche Bewerber verlieren. Dies würde einen Wettbewerbsnachteil im Vergleich zu privaten Banken darstellen.
- Der Verwaltungsrat wird als wesentliches Gremium im Sinne des § 12 LGG-E vom Träger in entsprechender Anwendung kommunalrechtlicher Vorschriften unter Berücksichtigung des Parteienproporz gewährt. Dies sichert auch die für die Sparkassen wesentliche kommunale Verankerung. Eine verpflichtende Quote von 40 % Frauenanteil im Verwaltungsrat stellte den Träger vor die Herausforderung, neben den Vorgaben des Kreditwesengesetzes und des Sparkassengesetzes NRW ergänzend die Quote nach dem LGG im Blick zu haben. Da sowohl die Vorgaben von KWG und SpkG NRW als auch die Vorgaben des LGG zwingend sind, stünden die Träger künftig vor erheblichen Herausforderungen und könnten ggf. Schwierigkeiten haben, die Gremien mit sachkundigen Personen zu besetzen. Im Falle des Inkrafttretens des Gesetzesentwurfes wie vorgelegt wäre für die Sparkassen insbesondere die Einführung einer Frauenquote in Verwaltungsräten mit erheblichen praktischen Schwierigkeiten verbunden und gefährdete die für Sparkassen elementare kommunale Verflechtung.
- Die Prozesse für die Erstellung des Gleichstellungsplans und dessen Überprüfung müssten neu erarbeitet werden.
- Bei allen internen Entscheidungen müsste die Beteiligung der Gleichstellungsbeauftragten geprüft und ggf. auf ihr Widerspruchsrecht Rücksicht genommen werden. Die Auswirkungen bei der vorgesehenen Rechtswidrigkeit einer personellen Einzelmaßnahme im Falle einer nicht ordnungsgemäßen Beteiligung der Gleichstellungsbeauftragten sind für die Sparkassen ebenfalls gravierend. Dies gilt umso mehr, als bei einem Widerspruch durch die Gleichstellungsbeauftragte personelle Maßnahmen erst dann umgesetzt werden dürfen, wenn über den Widerspruch entschieden ist. Diese müsste nach den vorge-

schlagenen Regelungen auch Widerspruch erheben, wenn die verfassungsrechtlich bedenklichen Vorgaben des Entwurfes zur Auswahl von Frauen bei im Wesentlichen gleicher Eignung nicht eingehalten werden.

- Die vorgesehenen Regelungen zur Freistellung der Gleichstellungsbeauftragten führten dazu, dass bei 34 der 101 Sparkassen in Nordrhein-Westfalen die Gleichstellungsbeauftragten auf deren Antrag freizustellen wären.
- Schließlich finden sich in den bisher nicht auf die Sparkassen anzuwendenden Vorschriften zahlreiche Begrifflichkeiten, für die es bei Sparkassen keine Entsprechung gibt. Beispielsweise sind hier zu nennen: „alle Dienststellen“ (§ 8 Abs. 1 LGG-E) oder „oberste Dienstbehörde“ (§ 7 Abs. 8 LGG-E). Zudem gibt es bei den Sparkassen keine Stellen im Sinne der § 17 Landeshaushaltsordnung NRW (vgl. § 3 Abs. 3 LGG-E). Auslegungsfragen würden bei Sparkassen zu Rechtsunsicherheit in der Anwendung des Gesetzes führen.

Als Fazit halten wir fest:

- Die Gleichstellung von Männern und Frauen sowie die Förderung von Frauen in Führungspositionen ist den Sparkassen ein großes Anliegen. Jedoch sollten die rechtlichen Rahmenbedingungen die Besonderheiten von Sparkassen als Wettbewerbsunternehmen mit öffentlichem Auftrag berücksichtigen.
- Sparkassen sind bereits durch europäische und bundesgesetzliche regulatorische Maßnahmen unverhältnismäßig stark betroffen und belastet. Die Vorgaben aufgrund der seit der Finanzmarktkrise weiter entwickelten regulatorischen Vorschriften sind für die Sparkassen gegenüber dem Jahre 1999 weiter verschärft worden. Sparkassen stehen heute vor dem Hintergrund der Niedrigzinsphase, der demographischen Entwicklung und der Digitalisierung mehr denn je im Wettbewerb mit anderen Banken. Die Begründung für die eingeschränkte Anwendung des LGG ist somit nach wie vor tragend, um einem Wettbewerbsnachteil gegenüber privaten Kreditinstituten entgegenzuwirken.
- Sparkassen sind im Wettbewerb tätig und können unter diesem Aspekt nicht mit Behörden gleichgestellt werden.
- Der Landesgesetzgeber sollte dafür Sorge tragen, dass ein „level playing field“ für Sparkassen geschaffen wird und die Sparkassen nicht stärker belastet werden als ihre Wettbewerber.

Im Ergebnis sprechen wir uns daher dafür aus, es bei der eingeschränkten Anwendung des LGG für die Sparkassen nach der aktuell bestehenden gesetzlichen Regelung zu belassen. Darüber hinaus sollten für die Sparkassen die §§ 7 und 12 LGG in der bisherigen Form gelten. Gleiches gilt auch für die LBS Westdeutsche Landesbausparkasse.

Seite 9

Für Rückfragen stehen wir zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Michael Breuer
Präsident
des Rheinischen Sparkassen-
und Giroverbandes



Dr. Rolf Gerlach
Präsident
des Sparkassenverbandes
Westfalen-Lippe



Jürgen Wannhoff
Vizepräsident
des Sparkassenverbandes
Westfalen-Lippe