



STELLUNGNAHME

zum Entwurf eines Gesetzes zur Gleichstellung von Frauen und Männern für das Land Nordrhein-Westfalen (Landesgleichstellungsgesetz - LGG)

Der Deutsche Juristinnenbund (djB) begrüßt es, daß der nordrhein-westfälische Landtag nunmehr ein Landesgleichstellungsgesetz verabschieden will. Der Zeitpunkt des Gesetzgebungsverfahrens bietet dabei die Chance, neben der Rechtsprechung des europäischen Gerichtshofes auch die Erfahrungen anderer Bundesländer mit ihren Gleichstellungsgesetzen zu verarbeiten.

Der djB vertritt die Auffassung, daß die Lebenswirklichkeit mit den Wertentscheidungen des Verfassungsgebers in Art. 3 Abs. 2 GG und Art. 6 GG nach wie vor nicht in Einklang steht. Formale Gleichberechtigung und gleichberechtigte Teilhabe der Frauen klaffen mehr als 50 Jahre nach Inkrafttreten des Grundgesetzes weiterhin auseinander. Wir halten es daher für unverzichtbar, daß alle gesetzgeberischen Instrumentarien ausgeschöpft werden, um die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern zu erreichen.

Erwerbstätigkeit nimmt heute in der Lebensplanung von Frauen einen wichtigen Platz ein. Von 27,2 Mio. Frauen im Alter von 15 bis unter 65 Jahren waren im April 1995 knapp 15 Mio. erwerbstätig. Trotz hoher Motivation und Qualifikation bestehen jedoch für Frauen im Beruf immer noch größere Hemmnisse als für Männer. Probleme entstehen für Frauen vornehmlich aus der Schwierigkeit, Berufstätigkeit und Familienarbeit miteinander zu vereinbaren.

Zu den Vorschriften des Gesetzes im einzelnen:

§ 1 – Ziel des Gesetzes

§ 1 Abs. 3 sollte gestrichen werden, statt dessen schlagen wir vor, einen neuen § 5 wie folgt einzufügen:

“Die Erfüllung des Verfassungsauftrages aus Art. 3 Abs. 2 GG und die Umsetzung dieses Gesetzes ist besondere Aufgabe der Dienstkräfte mit Leitungsfunktionen und bei der Beurteilung ihrer Leistung mit einzubeziehen.“

§ 2 – Geltungsbereich

Der djb stellt fest, daß der Entwurf des nordrhein-westfälischen Landesgleichstellungsgesetzes als eines der ersten Landesgleichstellungsgesetze auf die im gesamten öffentlichen Bereich erkennbare Privatisierungswelle reagiert. Dies halten wir für einen richtigen und wichtigen Schritt, der folgerichtig umgesetzt werden sollte. Wir schlagen daher folgendes vor: Abs. 3 sollte wie folgt formuliert werden:

“Bei der Gründung eines Unternehmens in der Rechtsform des Privatrechts durch das Land, eine Gemeinde oder einen Gemeindeverband ist die Anwendung dieses Gesetzes im Gesellschaftsvertrag zu vereinbaren. Gehört dem Land, einer Gemeinde oder einem Gemeindeverband allein oder gemeinsam mit anderen Gebietskörperschaften die Mehrheit der Anteile eines Unternehmens einer Rechtsform des privaten Rechts, so haben ihre Vertreterinnen und Vertreter darauf hinzuwirken, daß in dem Unternehmen die Ziele dieses Gesetzes unter Berücksichtigung insbesondere der Vorschriften des Abschnittes II beachtet werden.“

Auch diese Formulierung steht u. E. im Einklang mit § 113 Abs. 1 Gemeindeordnung NRW, da Satz 4 ausdrücklich eine Einschränkung der grundsätzlichen Bindung durch Gesetz vorsieht.

Warum die in § 2 Abs. 2 genannten Institute mit der Begründung mangelnder Wettbewerbsfähigkeit von wesentlichen, wirksamen Maßnahmen der Frauenförderung ausgenommen werden sollen, ist für den djb überhaupt nicht nachvollziehbar. An der Qualifikation, dem wertvollen Personalentwicklungspotential von Frauen kann unseres Erachtens kein Zweifel bestehen.

§ 4 – Sprache

Abs. 1 dieser Vorschrift sollte wie folgt formuliert werden:

“Gesetze und andere Vorschriften haben sprachlich der Gleichstellung von Frauen und Männern Rechnung zu tragen.“

§ 5 – Erstellung und Fortschreibung von Frauenförderplänen

Der djb begrüßt, daß § 5 Abs. 1 Satz 4 die Möglichkeit einräumt, daß mehrere Dienststellen einen gemeinsamen Frauenförderplan aufstellen können. Dies ist ohne Zweifel mit Blick auf eine effiziente Gleichstellungspolitik sinnvoll.

Daneben schlagen wir die Ergänzung von § 5 Abs. 1 um einen neuen Satz 5 (vgl. Begründung zu § 5, S. 48 letzter Satz) vor:

“Die Zusammenfassung darf jedoch nicht dazu führen, daß die erhebliche Unterrepräsentanz von Frauen in einer Dienststelle durch eine erhebliche Überrepräsentanz in anderen Dienststellen kompensiert wird.“

Soweit Abs. 4 vorsieht, daß die Frauenförderpläne in Gemeinden und Gemeindeverbänden durch die Vertretung der kommunalen Körperschaft zu beschließen sind, halten wir dies für sinnvoll und richtig. Hier sollte auch festgelegt werden, daß die Stellungnahme der Gleichstellungsbeauftragten zum Frauenförderplan der Vertretungskörperschaft zugeleitet werden muß.

§ 6 – Inhalt des Frauenförderplanes

Die notwendigen Inhalte des Frauenförderplanes sollten nach unserer Auffassung um Vorschriften ergänzt werden, die festlegen, daß die durch das am 01.07.1997 in Kraft getretene Dienstrechtsreformgesetz geschaffene und im 9. Gesetz zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften vorgesehene Möglichkeit, Führungspositionen auf Zeit und auf Probe zu übertragen, in der Verwaltungspraxis ebenfalls eine gleichberechtigte Teilhabe der Frauen fordert. Eine entsprechende Regelung ist daher unseres Erachtens unbedingt vorzusehen.

Weiter enthält die Vorschrift keine Mindestvorgaben für den Frauenförderplan wie sie z. B. §§ 5 Abs. 4, 10 Abs. 4 und 5 HGIG, 11 Abs. 4 GStG SLGH vorsehen. Somit ist die planvolle Verwirklichung der Gleichstellung ins Belieben der Dienststellen gestellt. Der Entwurf lehnt sich insoweit an das Frauenfördergesetz der Bundesverwaltung und des Landes Sachsen an, eine ähnlich zurückhaltende Formulierung ist im inzwischen verabschiedeten ThürGleichG enthalten. Der djb hält die planvolle Umsetzung der Gleichstellung für zu wichtig, als daß die sie betreffenden Regelungen auf der Anforderungsebene im Symbolischen verbleiben. Es wird daher folgende Ergänzung des § 6 Abs. 3 vorgeschlagen:

"In den Zielvorgaben ist mindestens vorzusehen, daß jede zweite Stelle mit einer Frau besetzt wird; bei Beförderungen ohne Stellenbesetzungen ein Frauenanteil, der mindestens demjenigen in der nächstniedrigeren Besoldungs- und Vergütungsgruppe entspricht."

Eine weitere Ergänzung der Inhalte des Frauenförderplanes sollte eine Regelung hinsichtlich der Gestaltung der Arbeitsplätze sein, die ebenfalls der Gleichstellung von Frauen und Männern Rechnung tragen muß. Auch insofern verweisen wir auf die Vorschrift des § 5 Abs. 6 HGIG: "Der Frauenförderplan enthält auch Maßnahmen zur Verbesserung von Arbeitsbedingungen sowie zur Aufwertung von Tätigkeiten an überwiegend mit Frauen besetzten Arbeitsplätzen, soweit dies erforderlich ist, um einen dem Gleichberechtigungsgrundsatz widersprechenden Zustand zu beseitigen. Er kann auch Maßnahmen enthalten, die geeignet sind, überwiegend mit Männern besetzte Arbeitsplätze so umzugestalten, daß sie auch mit Frauen besetzt werden können."

Wir begrüßen die Regelung des § 6 Abs. 4, der den Einsparungen in den Personalhaushalten, die zu einem nicht unerheblichen Anteil auch und gerade zu Lasten der in der öffentlichen Verwaltung beschäftigten Frauen gehen, begegnet.

§ 7 - Vergabe von Ausbildungsplätzen, Einstellungen, Beförderungen und Übertragung höherwertiger Tätigkeiten

Der djb vertritt bereits seit langem die Auffassung, daß bei der Vergabe von Ausbildungsplätzen eine starre Quote ohne Härtefallregelung Platz greifen sollte. Wir sehen auch unter Berücksichtigung der aktuellen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes keinen Anlaß, hiervon abzuweichen. Hier bedurfte es daher und auch zur besonderen Betonung der Bedeutung von Ausbildung einer entsprechenden Formulierung für die Vergabe von Ausbildungsplätzen, die wie folgt lauten könnte:

"Ausbildungsplätze sind in Berufen, in denen Frauen unterrepräsentiert sind, in jeder Einrichtung je Ausbildungsgang und Vergaberunde mindestens zur Hälfte an Frauen zu vergeben. Wenn nicht genügend Bewerberinnen vorhanden sind, sind die Ausbildungsplätze an Frauen zu vergeben."

bungen von Frauen vorliegen, ist die Ausschreibung zu wiederholen. Liegen nach einer erneuten Ausschreibung nicht genügend Bewerbungen von Frauen vor, werden die Ausbildungsplätze nach Bewerbungslage vergeben."

Zum Begriff der gleichen oder gleichwertigen Eignung erinnern wir an die Untersuchung von Schreyögg in der Praxis der Münchner Stadtverwaltung, die sehr deutlich nachweist, daß es Unterschiede in der dienstlichen Beurteilung von Frauen und Männern aufgrund des Geschlechts gibt. Es wird daher angeregt, ggf. bei der Novellierung und Vereinheitlichung der Beurteilungsrichtlinien eine regelmäßige Überprüfung der Gleichbehandlung von Männern und Frauen bei der Beurteilung vorzusehen bzw. die Richtlinien um das Erfordernis der Gleichbehandlung und dessen Nachweis zu ergänzen.

Aus rein tatsächlichen Gründen halten wir es für geboten, zwischen Einstellung und Beförderung nach Besoldungsgruppen bei Beamten und Beamtinnen bzw. Tarifgruppen bei Arbeiterinnen/Arbeitern und Angestellten zu differenzieren. Ansonsten könnte die stärkere Repräsentanz von Frauen in den Einstiegsämtern Frauenförderung in den Beförderungsämtern verhindern.

Um zu einer besseren Förderung von Frauen im Hochschulbereich zu kommen, schlagen wir vor, § 7 Abs. 4 vergleichbar der Vorschrift des § 7 Abs. 6 LGG Saar zu fassen und eine Quote ausgerichtet an der Zahl der Absolventinnen bzw. Promovierten einzuführen. Wir schlagen daher folgende Formulierung vor:

"Stellen des wissenschaftlichen Dienstes, die gemäß § 57a in Verbindung mit § 57b Abs. 2 Nr. 1 oder 3 des Hochschulrahmengesetzes befristet besetzt werden, sind mindestens mit dem Anteil an Frauen zu besetzen, den sie an den Absolventinnen und Absolventen des jeweiligen Fachbereiches stellen. Stellen des wissenschaftlichen Dienstes, die nach § 48 des Hochschulrahmengesetzes befristet besetzt werden, sind jeweils mit dem Anteil an Frauen zu besetzen, den sie an den im jeweiligen Fachbereich Promovierten stellen. Die zur Beschäftigung von wissenschaftlichen Hilfskräften ohne Abschluß angesetzten Mittel müssen mindestens mit dem Anteil für Frauen verwendet werden, den sie an den Studierenden des jeweiligen Fachbereiches stellen."

Dieser Formulierungsvorschlag lehnt sich an den noch geltenden Text des HRG an und muß ggf. angepaßt werden.

§ 8 – Ausschreibung

Der djb begrüßt es, daß grundsätzlich alle Stellen auszuschreiben sind, und daß hiervon nur im Benehmen mit der Gleichstellungsbeauftragten abgesehen werden kann. Wir halten es allerdings für erforderlich, eine öffentliche Ausschreibung in mindestens zwei (auch regionalen) Zeitungen vorzusehen.

§ 8 Abs. 2 sollte wie folgt gefaßt werden:

“Liegen nach einer Ausschreibung in allen Dienststellen des Dienstherrn oder Arbeitgebers keine Bewerbungen von Frauen vor, die die geforderte Qualifikation erfüllen, und ist durch haushaltsrechtliche Bestimmungen eine interne Besetzung nicht zwingend vorgeschrieben, muß die Ausschreibung öffentlich einmal wiederholt werden. Im Benehmen mit der Gleichstellungsbeauftragten kann von einer öffentlichen Ausschreibung abgesehen werden.“

§ 9 – Vorstellungsgespräch

In der gegenwärtigen Formulierung konkretisiert § 9 Abs. 1 das Verbot der mittelbaren Diskriminierung wegen des Geschlechts für die Auswahl zum Vorstellungsgespräch. Es ist daher unerfindlich, warum diese Vorschrift nur unter der Voraussetzung gilt, daß Frauen unterrepräsentiert sind. Dieser Verwaltungspraxis steht das Verbot der mittelbaren Diskriminierung entgegen. Daher halten wir es für erforderlich, die Regelung des § 9 Abs. 1 wie folgt neu zu formulieren:

“Frauen sind mindestens entsprechend ihrem Anteil an den Bewerbungen zum Vorstellungsgespräch einzuladen, wenn sie die geforderte Qualifikation für die Besetzung des Arbeitsplatzes oder des zu vergebenden Amtes erfüllen. Sind Frauen nach der Maßgabe des § 7 unterrepräsentiert, so sind sie entsprechend Satz 1 mindestens zur Hälfte zum Vorstellungsgespräch einzuladen.“

§ 10 – Auswahlkriterien

Da die Härteklausel des Frauenfördergesetzes auch nach Aussage des Landes NRW vor dem EuGH (Stellungnahme Rn 36) in mittelbar diskriminierender Weise angewendet wird – in der Stellungnahme wird darauf Bezug genommen, daß Männer wegen ihres durchschnittlich höheren Dienstalters schematisch als besser beurteilt werden – wird darauf hingewiesen, daß der EuGH in der Entscheidung Marschall deutlich gemacht hat, daß mittelbar diskriminierende Kriterien bei der Anwendung der Härteklausel auszuschließen sind. In

den Schlußanträgen des Generalanwalts Jacobs, auf die der Gerichtshof an dieser Stelle Bezug nimmt, und die als Teil der Begründung der Entscheidung des EuGH zu lesen sind, werden als Beispiel für mittelbar diskriminierende Kriterien Dienstalter, Lebensalter und Anzahl der unterhaltsberechtigten Angehörigen genannt (siehe dazu auch Fuchsloch/Weber, ArbuR 1994, 409 sowie Schiek, Anm. zu AP Nr. 226 zu Art. 3 GG Bl.15-16).

Die vorgeschlagene Vorschrift des § 10 Abs. 1 erfaßt diese mittelbar diskriminierenden Kriterien nicht vollständig. Insbesondere die Berücksichtigung des Dienstalters ist weitestmöglich - zumindest in Bereichen, in denen bisher Frauen nur zögerlich eingestellt oder befördert wurden - auszuschließen, da etwaige qualifikationssteigernde Wirkungen einer längeren Berufserfahrung sich in den dienstlichen Beurteilungen spiegeln müßten. Dies ist auch durch die Entscheidung des EuGH in Sachen Gerster bestätigt worden (EuGH v. 02. 10.1997 - C-1/95, Gerster - PersR 1998, 126). § 10 Abs. 1 sollte entsprechend ergänzt werden oder eine eindeutige Auslegungshilfe in der Gesetzesbegründung erhalten.

§ 11 - Fortbildung

Die Regelung des § 11 Abs. 1 ist in ihrer derzeitigen Fassung völlig unzureichend. Zur Verwirklichung des Zieles des Landesgleichstellungsgesetzes sollen Fortbildungsmaßnahmen grundsätzlich so angeboten werden, daß die Hälfte der Plätze mit Frauen besetzt werden kann. Darüber hinaus sollten für weibliche Beschäftigte besondere Fortbildungsmaßnahmen durchgeführt werden, die Frauen auf die Übernahme von Führungsfunktionen vorbereiten.

Abs. 2 Satz 1 sollte nach Auffassung des djb wie folgt gefaßt werden:

"Die Fortbildungsveranstaltungen sind so durchzuführen, daß Beschäftigten, die Kinder betreuen oder pflegebedürftige Angehörige versorgen, sowie Teilzeitbeschäftigten die Teilnahme möglich ist."

Satz 2 des Absatzes 3 ist nach unserer Meinung wie folgt zu ändern:

"Beschäftigte mit Leitungsaufgaben und Beschäftigte, die im Organisations- und Personalwesen tätig sind, sind verpflichtet, an entsprechenden Fortbildungsmaßnahmen teilzunehmen."

Wir begrüßen die Regelung des § 11 Abs. 4.

§ 12 - Gremien

Noch immer gibt es nur wenige gesellschaftliche Bereiche, in denen Frauen gleichberechtigt vertreten sind. Dies gilt gleichermaßen für Politik, Parlamente, Organisationen und Verbände wie ehrenamtliche Partizipation. Die Berufung z. B. in Aufsichtsräte, Beiräte und andere Kommissionen knüpft meist an eine berufliche Funktion an und läßt Qualifikationen, die außerhalb des Arbeitslebens erworben wurden, außer acht. Der djb begrüßt daher, daß mit der Vorschrift des § 12 eine Geschlechterparität eingeführt werden soll. Wir halten es allerdings für unverzichtbar, die vorgesehene Soll-Vorschrift in eine Mußvorschrift mit einer rigiden Öffnungsklausel (Erklärungsnotwendigkeit) umzuwandeln.

§ 15 - Bestellung der Gleichstellungsbeauftragten und der Ansprechpartnerinnen für Gleichstellungsfragen

Angesichts der in Nordrhein-Westfalen begonnenen Verwaltungsstrukturreform, die in erheblichem Umfang mit der Auflösung bzw. Zusammenlegung von Dienststellen einhergeht, halten wir eine Regelung für erforderlich, die diesem Rechnung trägt. Soweit Dienststellen eingegliedert werden, sollten die bisherigen Gleichstellungsbeauftragten in ihrer Funktion, zumindest aber als Ansprechpartnerin sowohl für die Beschäftigten als auch die Gleichstellungsbeauftragte der Behörde, verbleiben.

§ 16 - Dienstliche Stellung der Gleichstellungsbeauftragten

Wir regen an, § 16 Abs. 2 Satz 1 wie folgt zu fassen:

„Die Gleichstellungsbeauftragte ist mit den zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen sächlichen Mitteln auszustatten, fortzubilden und bei Bedarf personell zu unterstützen.“

§ 18 - Rechte der Gleichstellungsbeauftragten

Wir freuen uns darüber, daß die Regelung des Abs. 4 den Gleichstellungsbeauftragten ein unmittelbares Vortragsrecht bei der Dienststellenleitung sowie das Recht zur Teilnahme an wichtigen Besprechungen einräumt. Hierzu gehören z. B. auch die Beratungen des Verwaltungsvorstandes gem. § 70 GO.

§ 19 – Widerspruchsrecht

Wir begrüßen die Regelungen des § 19 Abs. 2. Sie ermöglicht es der Gleichstellungsbeauftragten nunmehr, bei erneuter Entscheidung der Dienststelle, die dem Widerspruch der Gleichstellungsbeauftragten nicht abhilft, durch Einholung einer Stellungnahme der übergeordneten Dienststelle die Durchführung der von ihr nicht mitgetragenen Maßnahme aufzuschieben und ggf. zu verhindern, sofern nicht eine Bestätigung der Maßnahme durch die übergeordnete Dienststelle erfolgt. An der Stellungnahme der übergeordneten Dienststelle sollte deren Gleichstellungsbeauftragte mitwirken.

§ 21 – Geltungsbereich

Die Überschrift dieser Vorschrift ist irreführend. Sie regelt nämlich nicht den Geltungsbereich des Gesetzes im allgemeinen, sondern die beschränkte Anwendbarkeit von einzelnen Vorschriften des Landesgleichstellungsgesetzes für kommunale Gleichstellungsbeauftragte. Um eine wirksame Frauenförderung auf kommunaler Ebene zu verankern, fordert der djb die Geltung der Vorschriften der § 16 Abs. 1 Satz 1 und 2, Abs. 2 und § 19 Abs. 1 auch für die Gleichstellungsbeauftragten der Gemeinden und Gemeindeverbände.

§ 23 – Übergangsregelungen

Die Aufnahme von Übergangsregelungen mit Sanktionscharakter wird von uns ausdrücklich begrüßt. Wir regen jedoch an, in Abs. 2 Satz 3 zu formulieren: "Wird der Frauenförderplan nicht fristgemäß in Kraft gesetzt,...". So wird auch eine Verzögerung im Laufe des Mitbestimmungsverfahrens mit einbezogen.

Der djb ist ein Zusammenschluß von Juristinnen, Volks- und Betriebswirtinnen zur Fortentwicklung des Rechts. Ihm gehören bundesweit über 2.700 Mitglieder, allein in Nordrhein-Westfalen etwa 670 Mitglieder, an.

Bonn, den 15. Juli 1999



Prof. Dr. Ursula Nelles
1. Vorsitzende