

Düsseldorf, 12. August 1999

**Stellungnahme des LKT NW
für die Anhörung des Ausschusses für Frauenpolitik des Landtages Nordrhein-Westfalen am
20. August 1999 zum Landesgleichstellungsgesetz (Drucksache 12/3959)**



I. Grundsätzliche Anmerkungen

1. Ziel des Gesetzentwurfs

Der Landkreistag Nordrhein-Westfalen unterstützt das Ziel des Gesetzentwurfs, der Gleichberechtigung von Frau und Mann durch Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Chancen der Frauen im öffentlichen Dienst möglichst weitgehend Geltung zu verschaffen. Wir sind allerdings der Auffassung, daß der Gesetzentwurf häufig nicht die richtigen Instrumente bereit stellt, um diesem Ziel optimal gerecht zu werden.

2. Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung

Soweit die Bestimmungen des Landesgleichstellungsgesetzes für die kommunalen Gebietskörperschaften gelten, enthalten sie in vielfältiger Form Eingriffe und Beschränkungen in das verfassungsrechtlich garantierte Recht auf kommunale Selbstverwaltung. Solche Eingriffe sind zwar grundsätzlich zulässig, wenn sie notwendig und erforderlich sind, um einem politischen Ziel mit vergleichbarem verfassungsrechtlichen Gewicht wie dem der kommunalen Selbstverwaltung angemessene Wirksamkeit zu verleihen. Hierzu bedarf es jedoch jeweils einer Begründung des Eingriffs sowie einer Abwägung der widerstreitenden Ziele und einer Erklärung, warum in welchem Umfang der Konflikt zugunsten oder zu Lasten eines Zieles gelöst wird. Bei einem Teil der Regelungen fehlt es daran. Als ein Beispiel - weitere folgen bei den späteren Ausführungen zu den einzelnen gesetzlichen Bestimmungen - sei an dieser Stelle nur Artikel I § 18 Abs. 2 des Entwurfs genannt: Er räumt den Gleichstellungsbeauftragten Beteiligungsrechte bei fristlosen und außerordentlichen Kündigungen ein, die mit nicht unerheblichem Verwaltungsaufwand praktiziert werden müßten. Sie ließen sich allenfalls rechtfertigen, wenn es in der Vergangenheit Anhaltspunkte dafür gegeben hätte, daß

1. öffentliche Arbeitgeber ihre Möglichkeiten zur fristlosen, außerordentlichen Kündigung auch in nennenswertem Umfang mit geschlechterdiskriminierenden Zielen versucht haben zu nutzen und

2. die bestehenden Mitwirkungs- und Kontrollrechte des Personalrats, die Bindung der Verwaltung an Recht und Gesetz sowie die Überprüfung durch die Arbeitsgerichte nicht ausreichend gewesen wären, um solchen Mißbräuchen wirksam einen Riegel vorzuschieben.

Uns sind Anhaltspunkte für derart motivierte mißbräuchliche fristlose Kündigungen aus der Praxis nicht bekannt. Auch der Gesetzentwurf führt in seiner Begründung keine Anhaltspunkte oder Beispiele hierfür an, welche Erfahrungen ein derart bürokratisiertes Beteiligungsverfahren der Gleichstellungsbeauftragten und den damit verbundenen Eingriff in die verfassungsrechtlich geschützte Personal- und Organisationshoheit bei allen fristlosen Kündigungen als notwendig oder zumindest vertretbar erscheinen lassen. Die Regelung sollte deshalb gestrichen werden.

3. **Fehlende Kostenneutralität des Gesetzentwurfs**

Im Rahmen der Diskussion über die verfassungsrechtliche Verankerung des Konnexitätsprinzips im Landtag Nordrhein-Westfalen haben sich die Regierungsparteien und die Landesregierung die Selbstverpflichtung auferlegt, ohne Kostenausgleich keine neuen, Kosten treibenden für die Kommunen verbindlichen Gesetze und Verpflichtungen zu beschließen. Der Gesetzentwurf verstößt mit zahlreichen Regelungen gegen diese Selbstverpflichtung. Er enthält überflüssige, Verwaltungsaufwand verursachende Regelungen, die zum Teil sogar praxisfern sind und nur Symbolcharakter haben, ohne tatsächliche Verbesserungen der Gleichstellung von Frau und Mann zu bewirken. Kritisch ist auch zu vermerken, daß die wenigen Stellen der Begründung, die sich überhaupt mit den kostenmäßigen Auswirkungen des Gesetzentwurfes befassen, dies in einer Form tun, die deutlich erkennen läßt, daß den für den Gesetzentwurf Verantwortlichen die tatsächliche kommunale Realität unzureichend vertraut ist. Im einzelnen wird hierzu auf die Ausführungen zu verschiedenen Einzelbestimmungen des Gesetzentwurfes verwiesen.

Daß die Umsetzung der Regelungen des Landesgleichstellungsgesetzes offensichtlich doch mit nennenswerten Kosten verbunden ist, räumt der Gesetzentwurf indirekt ein, wenn er in § 2 Abs. 2 Sparkassen, Provinzial-Versicherungsanstalten etc. mit der Begründung von fast allen detaillierten und deshalb in der Regel kostentreibenden Regelungen freistellt, daß diese Institutionen in einem scharfen Wettbewerb zu privaten Konkurrenten stehen. Damit zieht der Gesetzentwurf offensichtlich die Konsequenzen aus den Erfahrungen, die z.B. die hessischen Sparkassen mit dem hessischen Gleichstellungsgesetz gemacht haben. Die Zusatzkosten für die 35 hessischen Sparkassen durch die Einstellung von Frauenbeauftragten, durch Mehrfachausreibungen und Aufstellung von Frauenförderplänen summieren sich nach Angaben des Sparkassen- und Giroverbandes Hessen / Thüringen jährlich allein auf 26,8 Mio. DM (vgl. Handelsblatt vom 22. Juni

1999) und führen zu erheblichen Wettbewerbsnachteilen gegenüber Privat- und Genossenschaftsbanken.

Im übrigen scheint der Gesetzentwurf bei der Frage, ob Kostengesichtspunkte es rechtfertigen, den Adressaten des Gesetzentwurfes keine detaillierten und verwaltungsaufwendigen Vorschriften zu machen, sondern es ihnen weitgehend selbst zu überlassen, wie sie dem Ziel der Gleichstellung von Frau und Mann Rechnung tragen wollen, mit zweierlei Maß zu messen. Es ist nämlich nicht nachvollziehbar, warum der Westdeutsche Rundfunk, der seine Tätigkeit fast ausschließlich aus Gebühren finanziert und dessen Einnahmen nur in untergeordnetem Umfang aus im Wettbewerb stehenden Tätigkeitsbereichen stammen, weitgehend von den Regelungen des Gleichstellungsgesetzes freigestellt werden soll. Würde man diesen Maßstab auch an die Gemeinden und Gemeindeverbände anlegen, so müßten auch sie entsprechend freigestellt werden. Denn bei zahlreichen Gemeinden und Gemeindeverbänden hat der Anteil der Einnahmen aus im Wettbewerb stehenden Tätigkeitsbereichen an ihren Gesamteinnahmen eine vergleichbare Größenordnung wie beim Westdeutschen Rundfunk.

Dabei möchten wir zur Klarstellung schon jetzt darauf hinweisen, daß unsere Kritik an der fehlenden Kostenneutralität einzelner Regelungen des Gesetzentwurfes im Zusammenhang mit dem kritisierten Verstoß gegen das Konnexitätsprinzip zu sehen ist. Sie kann und darf daher nicht so fehlinterpretiert werden, daß der Landkreistag NW sich grundsätzlich nur noch für gleichstellungspolitische Maßnahmen ausspricht, die keine zusätzlichen Kosten verursachen. Wir sind aber der Auffassung, daß die kommunalen Gebietskörperschaften die Frage, ob und in welchem Umfang sie kostenverursachende gleichstellungspolitische Maßnahmen einleiten, selbst entscheiden können müssen, und daß das Land ohne Verstoß gegen den Konnexitätsgrundsatz derartige gleichstellungspolitische Maßnahmen nur dann durch Gesetz zwingend anordnen kann, wenn sie entweder kostenneutral sind oder das Land die dadurch entstehenden Mehrkosten den Kommunen ausgleicht.

4. Überreglementierung und fehlende Rechtsbereinigung

Mit seinen sehr detaillierten Regelungen, wie kommunale Gebietskörperschaften dem Ziel der Gleichstellung von Mann und Frau näherkommen sollen, widerspricht der Gesetzentwurf den inzwischen allgemein in der Verwaltungswissenschaft, aber auch in der Praxis anerkannten Erkenntnissen über die begrenzte Steuerungsfähigkeit und Wirksamkeit von Gesetzen und Regelungen. Die kommunalen Gebietskörperschaften haben daraus in weitem Umfang die Konsequenz gezogen, daß an die Stelle detaillierter Regelungen für die Aufgabenerledigung Zielvereinbarungen treten, die es den Beteiligten der Vereinbarung in großem Umfang selbst überlassen, wie sie das Ziel erreichen. Dies fördert Eigeninitiative, Kreativität und ermöglicht es, fle-

xibel auf die sich ständig ändernde Wirklichkeit einzugehen. Die Erfahrungen zeigen, daß dadurch letztendlich die formulierten Ziele wesentlich besser und effektiver erreicht werden können. Wir halten es für dringend wünschenswert, daß die weitgehend auf einem überholten Staats- und Verwaltungsverständnis beruhenden Überreglementierungen des Gesetzentwurfes überprüft werden oder den kommunalen Gebietskörperschaften zumindest die Möglichkeit eingeräumt wird, hiervon abweichen zu können, wenn dadurch das Ziel der Gleichstellung von Mann und Frau gleich gut oder besser verwirklicht werden kann.

Die Landesregierung hat sich intern verpflichtet, die Notwendigkeit neuer Rechtsvorschriften angesichts des ständig steigenden Umfangs der Verkündungsblätter streng zu überprüfen. Überflüssige oder zu breite Vorschriften kosten unnötig Geld, erschweren die Übersicht und gefährden häufig sogar das mit ihnen verfolgte Ziel, weil sie wegen praxisferner Detailliertheit nicht vollzogen werden können. Der Gesetzentwurf genügt dieser internen Selbstverpflichtung der Landesregierung bei vielen Regelungen nicht.

So enthält der Gesetzentwurf zahlreiche Bestimmungen, die keinen neuen Regelungsgehalt im Vergleich zur bisherigen Rechtslage haben. Sie wiederholen mit anderen Worten nur noch einmal das, was sich ohnehin aus Verfassung, Gesetzesbindung der Verwaltung und anderen Gesetzen ergibt. Nach den Maßstäben der Selbstverpflichtung der Landesregierung für den Erlaß neuer Gesetze sind sie daher überflüssig. Wenn man schon auf diesen Bestimmungen im Landesgleichstellungsgesetz beharrt, muß dies mit einer Rechtsbereinigung einhergehen, die die in zahlreichen Einzelgesetzen verstreuten Bestimmungen mit gleichem oder ähnlichem Regelungsgehalt überprüft, ggf. streicht oder im Landesgleichstellungsgesetz zusammenführt. Die offensichtlich fehlende Rechtsbereinigung führt z.B. dazu, daß die Bestimmungen des Entwurfs des Landesgleichstellungsgesetzes über die Teilzeitarbeit und über die Ausschreibung von Stellen im öffentlichen Dienst mit den Bestimmungen des Landesbeamtengesetzes und der Gemeindeordnung nicht harmonisiert sind und zum Teil sogar im Widerspruch stehen, so daß unklar ist, welche gesetzliche Bestimmung den Vorrang hat.

Auch soweit der Gesetzentwurf Bestimmungen mit neuem, nicht in anderen Gesetzen enthaltenen Regelungsgehalt vorschlägt, genügen diese dem Prüfungsmaßstab an die Notwendigkeit neuer Rechtsvorschriften vielfach nicht. Sie lassen teilweise die notwendige Nähe zur tatsächlichen Praxis und Wirklichkeit insbesondere in den Kommunen vermissen und werden. Kritikwürdig ist insbesondere auch, daß der Gesetzentwurf bei vielen Bestimmungen glaubt, für die Landesverwaltung als sinnvoll gehaltene Regelungen ohne Rücksicht auf mögliche Besonderheiten und Unterschiede der Kommunalverwaltung auf die Kommunen übertragen zu können.

5. Ausschließliche Geltung für den öffentlichen Dienst

Das Landesgleichstellungsgesetz gilt nur für den öffentlichen Dienst, nicht aber für die Privatwirtschaft. Die Rahmenbedingungen für die Bediensteten im öffentlichen Dienst sind im Vergleich zu den Arbeitsbedingungen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Privatwirtschaft ohnehin schon außerordentlich günstig ausgestaltet (Sicherheit des Arbeitsplatzes, soziale Nebenleistungen, Familienfreundlichkeit der Arbeitsbedingungen etc.). Das Gleichstellungsgesetz läuft daher Gefahr, sozialpolitisch und gleichstellungspolitisch falsche Akzente zu setzen, weil es dazu führt, daß mit Hilfe von Steuermitteln dieser Abstand zwischen öffentlichem Dienst und Privatwirtschaft weiter vergrößert wird. Zugespitzt kann die Problematik an folgender Einzelfrage deutlich gemacht werden: Ist es verteilungspolitisch vertretbar, wenn den kommunalen Gebietskörperschaften unabhängig von Einkommensgrenzen und Familienstand die Pflicht auferlegt wird, die notwendigen Kinderbetreuungskosten für Fortbildungsmaßnahmen ihren Bediensteten mit sicheren Arbeitsplätzen zu erstatten, wenn den gleichen kommunalen Gebietskörperschaften die Mittel fehlen, eine ausreichende Anzahl von Hortplätzen zur Verfügung zu stellen, die manche alleinerziehende Frau erst in die Lage versetzen würde, überhaupt einer Berufstätigkeit nachzugehen?

Um möglichen Mißverständnissen von vornherein entgegenzuwirken: Ein Ungleichgewicht zwischen öffentlichem Dienst und Privatwirtschaft bedeutet nach unserer Auffassung nicht, daß im Bereich des öffentlichen Dienstes solange kostenverursachende gleichstellungspolitische Maßnahmen unterbleiben müßten, wie dieses Ungleichgewicht nicht beseitigt ist. Wir sind allerdings der Auffassung, daß die politische Entscheidung für kostenverursachende Maßnahmen im öffentlichen Dienst im Bewußtsein dieser Problematik getroffen werden können muß. Landesgesetzliche Regelungen, die den Kommunen die Möglichkeit nehmen, nach Abwägung aller Umstände eine andere Prioritätensetzung vor Ort für die Lösung örtlicher Probleme und Verteilungskonflikte vorzunehmen, werden dem nicht gerecht. Die Kommunen selbst können am besten aufgrund ihrer Kenntnis der von Ort zu Ort sich unterschiedlich darstellenden Probleme entscheiden, wie solche Zielkonflikte möglichst sachgerecht gelöst werden sollten. Landesgesetze, die wegen ihrer landesweiten Geltung notwendigerweise solche örtlichen Probleme nicht sachgerecht erfassen können, sollten deshalb unterbleiben, wenn es um die Lösung und Prioritätensetzung bei örtlichen „Ziel- und Verteilungskonflikten“ geht.

6. Öffnungsklausel für die kommunalen Gebietskörperschaften

Unsere zuvor dargestellten Bedenken würden weitgehend entfallen, wenn die kommunalen Gebietskörperschaften ähnlich wie der Westdeutsche Rundfunk weitgehend von den sehr detaillierten Vorschriften des Gesetzentwurfs freigestellt würden und es ihnen selbst überlassen wür-

de, wie sie unter Berücksichtigung ihrer örtlichen Besonderheiten die Ziele des Gesetzentwurfs möglichst effektiv und effizient umsetzen wollen. Sollte sich der Landtag zu einer derartigen generellen Freistellung nicht entschließen können, halten wir zumindest eine Öffnungsklausel für notwendig, die es den kommunalen Gebietskörperschaften ermöglicht, durch Beschluß ihrer Kommunalvertretung in ihren Frauenförderplänen abweichende Regelungen von den zwingenden Vorschriften dieses Gesetzentwurfs zu treffen, wenn dies den örtlichen Besonderheiten besser Rechnung trägt und eine Verwirklichung der Ziele des Gesetzentwurfs in gleicher Weise gewährleistet ist. Wenn ein derartiges Abweichen nur durch besonderen Beschluß der Kommunalvertretung möglich ist, ist anders als bei der generellen Freistellung des Westdeutschen Rundfunks im übrigen gewährleistet, daß die Kommunalvertretung sich aktiv mit dem Problem auseinandersetzen muß, warum sie von den Regelungen des Landesgleichstellungsgesetzes abweichen will. Eine derartige Öffnungsklausel, deren Umfang sich in dem folgenden Formulierungsvorschlag am Umfang der generellen Freistellung von Sparkassen, Provinzialversicherung und Westdeutschem Rundfunk orientiert, sollte dann folgenden Wortlaut haben:

„In Gemeinden und Gemeindeverbänden können durch Beschluß der Vertretung der kommunalen Körperschaft die Frauenförderpläne von den Bestimmungen dieses Gesetzes abweichende Regelungen vorsehen, wenn durch die abweichenden Regelungen das Ziel der Gleichstellung von Frau und Mann in gleicher Weise oder besser erreicht wird. Dies gilt nicht für die §§ 1-3, § 5 Abs. 1 und 4, § 6 Abs. 1, § 7, die §§ 12-14, § 15 Abs. 1 und 3 sowie § 17 des Gesetzes.“

Eine derartige Öffnungsklausel könnte ggf. in Artikel 1 § 2 hinter Abs. 2 oder in Artikel 1 § 21 als neuer Absatz eingefügt werden. Durch eine derartige generelle Öffnungsklausel würden die im Folgenden bei einzelnen Bestimmungen vorgeschlagenen besonderen Öffnungsklauseln weitgehend überflüssig werden.

II. Anmerkungen zu einzelnen Bestimmungen des Referentenentwurfs

1. Artikel 1 § 1 (Ziel des Gesetzes)

Artikel 1 § 1 Abs. 3 des Gesetzentwurfes sollte wie folgt gefaßt werden:

„Die Erfüllung des Verfassungsauftrages aus Artikel 3 Abs. 3 Grundgesetz und die Umsetzung dieses Gesetzes ist besondere Aufgabe der Dienstkräfte mit Leitungsfunktionen.“

Die vorgeschlagene Klarstellung, daß auch das Landesgleichstellungsgesetz von den Dienstkräften mit Leitungsfunktionen als besondere Aufgabe umzusetzen ist, soll sicherstellen, daß Gleichstellungspolitik von den Landesbehörden und den Kommunen nicht in dem Sinne verstanden wird, soll sicherstellen, daß Gleichstellungspolitik von den Landesbehörden und den Kommunen nicht in dem Sinne verstanden wird, daß alleine die Gleichstellungsbeauftragte hierfür zuständig ist. Letzteres würde die Gleichstellungsbeauftragten überfordern und den Zielsetzungen des Gesetzentwurfes nicht Rechnung tragen.

2. Artikel 1 § 2 (Geltungsbereich)

Während § 2 Abs. 2 des Entwurfs Sparkassen etc. einschließlich des Westdeutschen Rundfunks weitgehend von den kostentreibenden detaillierten Verpflichtungen des Landesgleichstellungsgesetzes mit der Begründung, sie stünden im scharfen Wettbewerb, vollständig freistellt, wird den kommunalen Gebietskörperschaften durch eine Soll-Bestimmung vorgeschrieben, daß sie selbst dann diese Bestimmungen bei ihren Unternehmen durchzusetzen haben, wenn sie im scharfen Wettbewerb stehen. Eine derartige unterschiedliche Eingriffsintensität in die Entscheidungsfreiheit der unterschiedlichen Adressaten des Gesetzes ist verfassungsrechtlich zweifelhaft. Denn die kommunale Selbstverwaltung ist in ihren Entscheidungsspielräumen durch Art. 28 GG geschützt. Ein sachlicher Grund, warum ein kommunales, im Wettbewerb stehendes Unternehmen im Vergleich zu Sparkassen etc. ungleich behandelt werden kann, ist nicht erkennbar.

Im übrigen führt die in Absatz 3 enthaltene Soll-Bestimmung, die Verbindlichkeit der Bestimmungen des Landesgleichstellungsgesetzes auch für die kommunalen Beteiligungsgesellschaften etc. durchzusetzen, zu Problemen, solange die Bestimmungen des Landesgleichstellungsgesetzes nur für den öffentlichen Bereich, nicht aber für die Privatwirtschaft gelten. Die Soll-Bestimmung dürfte bei gemeindlichen Unternehmen, die im Wettbewerb mit Privaten stehen, weitgehend leerlaufen, weil sonst ihre Wettbewerbsfähigkeit gefährdet wäre.

3. Artikel 1 § 3 (Begriffsbestimmung)

Die in § 3 Abs. 1 Satz 2 enthaltene Festlegung, daß die Schulämter der Kreise und kreisfreien Städte für die im Landesdienst beschäftigten Lehrkräfte Dienststelle im Sinne des Landesgleichstellungsgesetzes sind, führt dazu, daß in jedem Schulamt ein Frauenförderplan aufzustellen ist. Hierfür müssen die kommunalen Schulverwaltungsämter entsprechende Unterstützung und Ressourcen bereitstellen. Die Regelung ist daher für die kommunalen Haushalte nicht kostenneutral.

Die im Gesetz durch die Begriffsdefinition vorgesehene Aufgabe der bei den Kreisen angesiedelten Schulämter, in Zukunft alle drei Jahre Frauenförderpläne aufzustellen, ist im übrigen in mehrfacher Hinsicht auch sachlich problematisch. Die personalrechtlichen Befugnisse, um Frauenfördermaßnahmen durchzusetzen, liegen im wesentlichen bei der Bezirksregierung (Einstellung, Versetzung und Beförderung etc.). In den Grundschulen, Hauptschulen und Sonderschulen, für die die Schulämter der Kreise zuständig sind, liegt der Frauenanteil am Lehrpersonal schon jetzt teilweise deutlich über 50 % oder verfehlt diese Quote nur gering. So betrug z.B. der Anteil der Frauen am Lehrpersonal im Regierungsbezirk Arnsberg am 14. August 1996 in den Grundschulen 82,28 %, in den Hauptschulen 46,91 % und in den Sonderschulen 66,53 %. Anders stellt sich dagegen die Situation bei Funktionsstellen dar. Hier besteht gleichstellungspolitischer Nachholbedarf für Frauen. Gerade bei der Besetzung von Funktionsstellen ist aber zu berücksichtigen, daß die rechtliche Zuständigkeit für diese Entscheidung bei der Bezirksregierung liegt und von ihr auch faktisch ausgefüllt wird. Hinzu kommt, daß im Gebiet eines Schulamtes häufig keine Bewerberinnen für die Funktionsstellen vorhanden sind, die nicht nur qualifiziert, sondern auch bereit sind, eine solche Funktionsstelle zu besetzen. Da mit der Übernahme einer Funktionsstelle häufig örtliche Veränderungen verbunden sind, sind qualifizierte Frauen in vielen Fällen mit Rücksicht auf ihre familiären Bindungen und Verpflichtungen nicht bereit, sich hierfür zu bewerben. Um trotzdem die gleichstellungspolitischen Ziele umzusetzen, ist daher ein Rückgriff auf mögliche Bewerberinnen notwendig, die nicht im Zuständigkeitsbereich des Schulamtes des jeweiligen Kreises tätig sind. Den Überblick, ob außerhalb eines Kreises qualifizierte Lehrerinnen tätig sind, die man ggf. ansprechen und ermuntern kann, sich zu bewerben, haben aber in der Regel nur die Bezirksregierungen. Für die Aufstellung von Frauenförderplänen auch im Grund-, Haupt- und Sonderschulbereich sollten daher nicht die Schulämter der Kreise und kreisfreien Städte, sondern die Bezirksregierungen zuständig sein.

§ 3 Abs. 1 Satz 2 sollte daher wie folgt gefaßt werden:

„Dienststellen für die im Landesdienst beschäftigten Lehrkräfte sind die Bezirksregierungen.“

**4. Artikel 1 § 5 (Erstellung und Fortschreibung von Frauenförderplänen)
§ 6 (Inhalt des Frauenförderplanes)**

Die Erstellung und Fortschreibung der Frauenförderpläne nach den in § 5 und § 6 des Entwurfs festgelegten Verfahren und Inhalten erfordert eine nicht zu unterschätzende Mehrarbeit innerhalb der Verwaltung. Dies gilt auch für die meisten Kreise, die inzwischen ohne gesetzliche Verpflichtung freiwillig in der Vergangenheit Frauenförderpläne aufgestellt haben. Denn sie müssen an die in § 6 festgelegten neuen detaillierten inhaltlichen Standards angepaßt werden.

Die Bestimmung ist daher nicht kostenneutral. Im übrigen ist für die Frage, inwieweit das Land nach dem Konnexitätsprinzip bei der Übertragung neuer Aufgaben kommunalen Gebietskörperschaften einen finanziellen Ausgleich zu erbringen hat, entgegen der Annahme der Begründung des Gesetzentwurfes nicht maßgebend, ob durch die zwingende gesetzliche Verpflichtung zusätzliche Kosten gegenüber der bisherigen freiwilligen Praxis der kommunalen Gebietskörperschaften entstehen. Kriterium für die Ausgleichspflicht ist vielmehr, daß die kommunalen Gebietskörperschaften es in Zukunft aufgrund der gesetzlichen Verpflichtung nicht mehr in der Hand haben, selbst zu entscheiden, ob sie überhaupt in dieser Form tätig werden wollen oder nicht.

§§ 5 und 6 sind im übrigen auch deshalb kritikwürdig, weil sie z.T. in überflüssiger Weise sehr detailliert im Einzelnen regeln, wie bei der Aufstellung und bei den Inhalten von Frauenförderplänen zu verfahren ist. Diese Überreglementierungen lassen die notwendige Flexibilität für die kommunalen Gebietskörperschaften vermissen, Verfahrensweisen etc. zu entwickeln, die maßgeschneidert für ihre örtlichen Probleme sind. Sie führen zu überflüssigem Verwaltungsaufwand. Wir halten es daher für wünschenswert die kommunalen Gebietskörperschaften in vergleichbarem Umfang wie den WDR durch § 2 Abs. 2 des Gesetzentwurfes von diesen Überreglementierungen freizustellen. Dies hätte zur Konsequenz, daß für die kommunalen Gebietskörperschaften nur § 5 Abs. 1 und Abs. 4 sowie § 6 Abs. 1 gelten würden.

Hilfsweise schlagen wir vor, daß den kommunalen Gebietskörperschaften zumindest die Möglichkeit gegeben werden sollte, durch Beschluß der Kommunalvertretung von diesen Überreglementierungen abzuweichen, wenn dadurch das Ziel, die Gleichstellung von Mann und Frau zu fördern, nicht beeinträchtigt wird. § 5 Abs. 4 sollte daher um folgenden Satz 3 ergänzt werden:

„Durch Beschluß ihrer Vertretung können kommunalen Körperschaften im Frauenförderplan von Abs. 7 und Abs. 8 abweichende Regelungen vorsehen, wenn durch die abweichenden Regelungen das Ziel der Gleichstellung von Mann und Frau in gleicher Weise oder besser erreicht wird.“

Außerdem sollte § 6 um folgenden Abs. 7 neu ergänzt werden:

„(7) Durch Beschluß ihrer Vertretung können kommunale Körperschaften den in Abs. 3 genannten Drei-Jahres-Zeitraum bis auf höchstens 5 Jahre verlängern und im übrigen von Abs. 2 bis Abs. 7 in ihrem Frauenförderplan abweichende Regelungen vorsehen, wenn durch die abweichenden Regelungen das Ziel der Gleichstellung von Mann und Frau in gleicher Weise oder besser erreicht wird.“

Darüber hinaus ist im einzelnen ist zu den Vorschriften der §§ 5 und 6 folgendes anzumerken:

- Die in § 5 Abs. 4 Satz 2 vorgesehene Möglichkeit, daß die Kommunalvertretungen die Zuständigkeit für die Beschlußfassung über Frauenförderpläne auch auf einen Ausschuß übertragen können, wird ausdrücklich begrüßt.
- Die in § 5 Abs. 7 Satz 2 vorgesehene besondere Begründungspflicht für ergänzende Maßnahmen im Sinne des § 6 Abs. 5 führt zu unnötigem bürokratischen Aufwand, soweit sie eine besondere Begründungspflicht verankern will, die über die Selbstverständlichkeit hinaus geht, daß in einem Bericht über die Umsetzung des Frauenförderplanes auch auf ergänzende Maßnahmen im Sinne des § 6 Abs. 5 einzugehen ist. Soweit sie nur diese Selbstverständlichkeit festlegen will, ist sie überflüssig.
- Die in § 6 Abs. 3 enthaltene zwingende Befristung der Geltungsdauer eines Frauenförderplanes auf drei Jahre ist zu kurz. Durch die Verpflichtung, alle drei Jahre einen neuen Frauenförderplan aufzustellen, entsteht überflüssiger kostenträchtiger Verwaltungsaufwand, der bei einer längeren Laufzeit vermieden würde. Die meisten Bundesländer, die überhaupt eine Befristung der Geltung von Frauenförderplänen zwingend vorschreiben, legen deshalb wesentlich längere Laufzeiten fest. So sehen z.B. Berlin, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz eine Geltungsdauer von sechs Jahren vor. Wenn man überhaupt daran denkt, den kommunalen Gebietskörperschaften vorzuschreiben, auf welche Geltungsdauer ein Frauenförderplan angelegt werden muß, so sollte ihnen zumindest die Möglichkeit gegeben werden, in Anpassung an die Kommunalwahlperiode eine Geltungsdauer von fünf Jahren vorzusehen.
- Die in § 6 Abs. 4 Satz 2 vorgesehene Sollvorschrift verlangt generell Maßnahmen, die einem Absinken des Frauenanteils ohne Rücksicht auf seine Höhe entgegenwirken. Geht man von der im Gesetzentwurf festgeschriebenen Zielquote von 50 % aus, so wäre allenfalls eine Verpflichtung zu kompensierenden Maßnahmen sachlich gerechtfertigt, wenn durch die personalwirtschaftlichen Regelungen der Frauenanteil auf unter 50 % abzusinken oder sich von dieser Zielquote weiter zu entfernen droht. Diese Bedenken könnten ausgeräumt werden, wenn § 6 Abs. 4 Satz 2 wie folgt formuliert würde:

„Ist absehbar, daß aufgrund personalwirtschaftlicher Regelungen Stellen in Bereichen gesperrt werden oder entfallen, in denen der Frauenanteil 50 % nicht erheblich übersteigt, soll der Frauenförderplan Maßnahmen aufzeigen, die geeignet sind, ein Absinken des Frauenanteils zu verhindern“.

- Wird im Geltungszeitraum des Frauenförderplans erkennbar, daß die Ziele nicht erreicht werden, so sieht § 6 Abs. 5 des Entwurfs zwingend vor, daß ergänzende Maßnahmen zu ergreifen sind. Die Möglichkeit, den Frauenförderplan zu ändern und realistischere Zielvorgaben vorzusehen, scheint nach diesem Wortlaut ausgeschlossen. Dies wäre aber insbesondere im Hinblick auf die in § 6 Abs. 6 vorgesehenen „Sanktionen“, die erheblichen Verwaltungsaufwand auslösen können, nicht sachgerecht. Unsere Bedenken würden reduziert, wenn § 6 Abs. 5 in eine „Soll-Vorschrift“ umgewandelt würde.
- Die in § 6 Abs. 6 vorgesehene Sanktion führt zu überflüssigem Verwaltungsaufwand. Sie erfordert selbst in den Fällen eine besondere schriftliche Begründung, in denen aufgrund arbeits- und tarifvertraglicher Regelungen ein strikter Rechtsanspruch der Bediensteten auf Höhergruppierung besteht, weil die Tätigkeit durch einer höheren Vergütungsgruppe zuzuordnende Tätigkeitsmerkmale geprägt ist und von irgendeinem Bediensteten wahrgenommen werden muß, weil sie auch nicht vorübergehend ersatzlos entfallen kann (z.B. Tätigkeiten im Rettungs-, Gesundheits- und Krankenhauswesen). Insbesondere in diesen Fällen wird die Begründungspflicht faktisch zu einem stereotypen Ritual. Der mit der Begründungspflicht beabsichtigte „pädagogischen Effekt“ könnte deshalb ins Gegenteil umschlagen. In ihrem Sinn nicht mehr vermittelbare Sanktionen erzeugen nämlich manchmal Abwehrhaltungen gegen die gesamte Zielsetzung.

Im übrigen hat die Bestimmung unter Umständen kontraproduktive Wirkungen. Diejenigen Dienststellen, die möglichst ehrgeizige Zielvorgaben im Interesse der Frauenförderung festlegen und damit auch ein höheres Risiko eingehen, daß diese Zielvorgaben nicht eingehalten werden können, werden „bestraft“. Dienststellen, die dagegen Zielvorgaben möglichst niedrig und „kleinmütig“ festsetzen und durch diesen Kleinmut Gefahr laufen, Möglichkeiten zur Frauenförderung zu verspielen, werden dagegen „belohnt“, weil sie das Risiko mindern, den in § 6 Abs. 6 vorgesehenen Sanktionen ausgesetzt zu werden.

§ 6 Abs. 6 sollte deshalb ersatzlos gestrichen werden. Es ist sachgerechter, es bei der bisherigen Rechtslage zu belassen, daß die kommunalen Gebietskörperschaften selbst ggf. in ihren Frauenförderplänen Verfahrensregelungen und Maßnahmen für den Fall vorsehen können, daß die von ihnen in den Förderplänen festgelegten Zielvorgaben nachhaltig nicht erreicht werden. Da die kommunalen Gebietskörperschaften die Zielvorgaben für die Frauenförderung unter Berücksichtigung ihrer örtlichen Situation selbst aufstellen, können sie auch am ehesten beurteilen, ob und welche den örtlichen Besonderheiten Rechnung tragenden „Sanktionen“ ggf. sachgerecht sind, ohne die zuvor beschriebenen negativen Wirkungen auszulösen.

5. **Artikel 1 § 7 (Vergabe von Ausbildungsplätzen, Einstellung, Beförderungen und Übertragung höherwertiger Tätigkeiten)**

§ 7 übernimmt die Regelungen des Frauenförderungsgesetzes NW vom 31. Oktober 1989. Der Geschäftsstelle des Landkreistages Nordrhein-Westfalen und dem Arbeitskreis Gleichstellungspolitik des Landkreistages NW ist aus den Kreisen kein einziger Fall seit Inkrafttreten des Frauenförderungsgesetzes bekannt geworden, bei dem in Kreisverwaltungen in Nordrhein-Westfalen ein Qualifikationsgleichstand mit der Folge festgestellt wurde, daß eine Frau einem Mann bei einer Stellenbesetzung vorzuziehen gewesen wäre. Denn ein derartiger Gleichstand ist eher theoretischer Natur und tritt in der Praxis kaum oder nur außerordentlich selten auf, wenn man die Kriterien der Eignung und Befähigung konsequent und ausdifferenziert anwendet. Die konsequente Anwendung der Auswahlkriterien, Eignung, Leistung und Befähigung hat sich im übrigen in den Kreisverwaltungen nicht zum Nachteil, sondern zum Vorteil bei der Verwirklichung des Zieles der Gleichstellung von Frau und Mann ausgewirkt.

Unabhängig von der praktischen Relevanz der Bestimmung im Kreisbereich halten wir die in der Begründung enthaltene Auslegung der Regelung für korrekturbedürftig. Nach dieser Auslegung muß die vorgeschlagene Regelung nämlich im Falle des Qualifikationsgleichstandes selbst dann zu einer Bevorzugung von Frauen führen, wenn ihnen als Mitbewerber ein Mann gegenübersteht, der anders als seine weiblichen Mitbewerberinnen abweichend von der bisher üblichen Rollenverteilung seine berufliche Tätigkeit in erheblichem Umfang durch eine Tätigkeit als Hausmann zurückgestellt hat. Ein derartiges Ergebnis legt jedenfalls die Begründung des Gesetzentwurfes nahe, wenn sie undifferenziert feststellt, daß die in § 10 Abs. 2 des Entwurfs genannten Kriterien (z.B. Familienarbeit, Betreuung von Kindern) nicht als schwerwiegender Grund in der Person des Mitbewerbers angesehen werden dürfen, der die Vorrangregel zugunsten eines männlichen Bewerbers durchbrechen könnte. Eine derartige Auslegung ist mit der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes vom 11. November 1997 - Rs C - 409/95 - zu der nordrhein-westfälischen Quotenregelung in § 25 Abs. 5 Satz 2 nicht vereinbar. Sie verlangt nämlich, daß alle die Person der Bewerber betreffenden Gründe berücksichtigt werden müssen und daß der den weiblichen Bewerbern eingeräumte Vorrang entfällt, wenn eine oder mehrere dieser Gründe zugunsten des männlichen Bewerbers überwiegen. Entgegen der Begründung des Gesetzentwurfes sind in diesen Abwägungsvorgang nicht nur „schwerwiegende“ Gründe einzubeziehen. Ebenso wenig ist es nach der Entscheidung des EuGH zulässig, bestimmte Gründe von vornherein aus dieser Abwägung auszuschließen, wie es die Begründung des Gesetzentwurfes zu § 7 versucht. Die Begründung sollte daher entsprechend geändert werden. Im Gegenteil sollte sogar ausdrücklich in ihr festgelegt werden, daß die Tatsache, daß ein männlicher Bewerber seine berufliche Tätigkeit zugunsten der Familienarbeit und ggf. auch der beruflichen

Karriere seiner Ehefrau zurückgestellt hat, bei Qualifikationsgleichstand mit weiblichen Bewerbern ein Gesichtspunkt ist, der nach Abwägung aller Gesichtspunkte auch zu einer Bevorzugung des Mannes zu Lasten insbesondere von Frauen führen kann (nicht muß!), bei denen keinerlei berufliche Nachteile durch geleistete „Familienarbeit“ etc. erkennbar sind. Entgegen der Begründung geht es hierbei nicht um eine Benachteiligung, sondern um eine Bevorzugung von Biographien, die in erheblichem Umfang durch Familienarbeit geprägt sind.

Unabhängig von der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes wäre ein anderes Ergebnis auch nicht sachgerecht. Es liegt im Interesse der Gleichstellungspolitik, wenn bei der unbestritten verschwindend kleinen Zahl von Männern, die sich entgegen der klassischen Rollenverteilung zu Lasten ihrer beruflichen Karrierechancen für Familienarbeit entscheiden, dieser Gesichtspunkt bei der Abwägung, ob von der Vorrangregel abgewichen werden kann, zugunsten des betreffenden Mannes berücksichtigt werden kann und darf. Denn einer der Gründe für die fehlende Gleichstellung von Mann und Frau im Berufsleben ist die traditionelle Rollenverteilung. Soweit sie von Männern in Frage gestellt wird, sollte man dies fördern. Dies entspricht der Erkenntnis der in der Gleichstellungspolitik besonders erfolgreichen skandinavischen Länder. Sie lassen sich inzwischen von der Überlegung leiten, daß Gleichstellungspolitik langfristig nur erfolgreich sein kann, wenn auch der Zugang von Männern in bisher den Frauen traditionell vorbehaltenen Bereichen gefördert wird.

Abschließend dürfen wir noch darauf hinweisen, daß es die Anwendungs- und Rechtssicherheit fördern würde, wenn im Gesetz selbst in der Person eines Bewerbers liegende Gründe beispielhaft, aber nicht abschließend aufgeführt würden, die grundsätzlich bei der Abwägung zu berücksichtigen sind, ob die Vorrangregel des § 7 durchbrochen werden darf (z.B. Familienarbeit, Kinderbetreuung, Dienstalster).

6. Artikel 1 § 8 (Ausschreibung)

- a) Die Regelungen in § 8 des Entwurfs können in der Praxis zu Problemen führen, weil sie das Nichterreichen der Zielquote von 50 % mit einem Verfahrensautomatismus verbinden, der in bestimmten Fällen automatisch greift, ohne daß Ausnahmen von der Regel vorgesehen sind. Derartige Verfahrensautomatismen, die an Zielquotenregelungen gekoppelt werden, laufen Gefahr, die Tatsache nicht ausreichend berücksichtigen zu können, daß eine Unterrepräsentation von Frauen (oder Männern) in bestimmten Berufsfeldern nicht immer zwingend auf strukturellen geschlechtsspezifisch wirkenden Diskriminierungsmechanismen beruhen muß. Sie kann zumindest bei bestimmten Berufsfeldern auch auf individuellen, in ihrer Häufigkeit geschlechtsspezifisch unterschiedlich streuenden Präferenzentscheidungen beruhen, die zustande kommen, ohne daß strukturelle Diskriminierungen eine entscheidende Rolle

spielen (z.B. Unterrepräsentation von Männern in den Schreibdiensten der Verwaltungen oder beim Lehrpersonal an den Grundschulen sowie Unterrepräsentation von Frauen in bestimmten „Männerberufen“ (Müllabfuhr, Straßenunterhaltung, Bauhöfe etc.). Mit Verfahrensautomatismen verbundene Zielquoten werden den Besonderheiten dieser Berufsfelder in der Praxis selten gerecht. So sieht z.B. § 8 Abs. 1 i.V.m. Abs. 5 zwingend vor, daß auch in diesen Tätigkeitsfeldern eine interne Stellenausschreibung zur Besetzung in Teilzeit vorzunehmen ist, wenn die in Artikel 1 § 7 maßgebliche Zielquote von Frauen unterschritten wird. Anders als bei § 8 Abs. 2 kann hiervon bei § 8 Abs. 1 auch nicht ausnahmsweise abgewichen werden. Denn § 8 Abs. 1 Satz 4 sieht nur vor, daß im Benehmen mit der Gleichstellungsbeauftragten von dienststellenübergreifenden Ausschreibungen abgesehen werden kann. Auf die Dienststelle selbst beschränkte Ausschreibungen sind dagegen weiterhin zwingend immer vorzunehmen. Wenn es bei der in § 8 Abs. 1 verankerten grundsätzlichen Verpflichtung zur internen Ausschreibung bleiben sollte, halten wir es für dringend wünschenswert, daß dieser Automatismus gelockert wird. Ansonsten muß man damit rechnen, mit - vom Gesetz sicherlich nicht beabsichtigten - absurden Ergebnissen konfrontiert zu werden, die die Akzeptanz von Gleichstellungspolitik in Frage stellen können (z.B. zwingende interne Ausschreibung aller Stellen bei der Straßenunterhaltung in Teilzeit zur „Frauenförderung“, obwohl relativ offensichtlich ist, daß sich auf solche Ausschreibungen solange kaum geeignete Frauen melden werden, solange sich nicht die individuellen Präferenzentscheidungen der Geschlechter annähern, die bisher zur „erdrückenden Dominanz“ der Männer in diesem Bereich geführt haben).

- b) Die Regelungen über die Ausschreibung können mit erheblichen Kosten für die kommunalen Gebietskörperschaften verbunden sein. Dies gilt insbesondere für die Notwendigkeit, externe Ausschreibungen vorzunehmen, wenn vorgeschaltete interne Ausschreibungen dazu führen, daß sich keine Frauen bewerben. Diese Situation wird in kommunalen Gebietskörperschaften wesentlich häufiger auftreten als in Landesbehörden, die sich anders als kleine kommunale Gebietskörperschaften mit wenigen Beschäftigten bei internen Ausschreibungen an eine große Bedienstetenzahl wenden. Aufgrund der Bündelungsfunktion der kommunalen Gebietskörperschaften vor Ort haben auch kleine kommunale Gebietskörperschaften mit relativ wenig Bediensteten anders als viele Landesbehörden eine Vielzahl hochdifferenzierter unterschiedlicher Aufgaben zu erledigen, die spezialisiertes Fachwissen von den Bediensteten erfordern. In kleineren und mittleren kommunalen Gebietskörperschaften sind daher in der Regel für viele Aufgabenbereiche nur sehr wenige Bedienstete geeignet, diese Aufgaben wahrzunehmen. Dies hat notwendigerweise zur Folge, daß sich in der Regel anders als in Landesdienststellen auf interne Ausschreibungen wesentlich weniger geeignete Bedienstete und damit notwendigerweise auch häufiger überhaupt keine Frauen bewerben. Eine konsequente Anwendung des § 8 Abs. 2 des Gesetzentwurfs würde daher in den kommunalen Ge-

bietskörperschaften zu erheblich größeren Kosten als beim Land führen. Hinzu kommt, daß die in der Begründung des Gesetzentwurfs angenommenen Kosten pro Ausschreibung von 3.000,- DM sich nicht mit den Erfahrungen der Kreise decken. So lagen z.B. im Kreis Minden-Lübbecke die Kosten für das Ausschreiben von Führungspositionen bei ca. 15.000,- DM und für das Ausschreiben von Stellen mit Sachbearbeiterfunktionen im Raum Ostwestfalen bei 10.000,- DM und bei einer Beschränkung auf den Raum Minden-Lübbecke bei 2.000,- DM.

Die durch die Ausschreibungspflicht zusätzlich entstehenden Kosten sind auch deshalb problematisch, weil der vom Gesetzentwurf erhoffte Effekt (Beseitigung der Unterrepräsentanz von Frauen in bestimmten Berufsfeldern) mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht eintreten wird. Im Gegenteil sind sogar nachteilige Folgen für die Verwirklichung der in den Frauenförderplänen der kommunalen Gebietskörperschaften vorgesehenen Zielvorgaben zu befürchten. Eine Annahme, daß eine externe öffentliche Ausschreibung notwendig ist, um angeblich größere Informationsdefizite von externen weiblichen gegenüber externen männlichen Bewerbern zu beseitigen, ist falsch. Derartige unterschiedliche Informationsstände von weiblichen und männlichen „Externen“ sind nicht belegbar. Die Feststellung in der Begründung des Gesetzentwurfs, daß eine Ausschreibung „frauenfördernde Wirkung“ habe, weil sie Informationsdefizite potentieller weiblicher Bewerber beseitige, kann daher zumindest auf externe Bewerberinnen nicht übertragen werden. Im Gegenteil ist zu erwarten, daß bei einer externen Ausschreibung deshalb verstärkt Männer zum Zuge kommen, weil sich auf externe Ausschreibungen in der Regel Personen häufiger melden, die den mit der neuen Dienststelle verbundenen Ortswechsel mit ihrem familiären Umfeld vereinbaren können. Dies sind angesichts der auch heute noch in der Regel praktizierten Rollenverteilung zwischen Beruf und Familie in der Regel aber überwiegend Männer. Solange die geschlechtsspezifische Rollenverteilung der Familienaufgaben nicht beseitigt ist, ist daher bei einem externen Ausschreibungsverfahren mit der Konsequenz, daß die Auswahl dann zwingend nach Eignung, Leistung und Befähigung zu erfolgen hat, mit hoher Wahrscheinlichkeit in vielen Bereichen eher damit zu rechnen, daß sich mehr qualifizierte Männer als Frauen melden werden und deshalb auch im externen Ausschreibungsverfahren eher ein Mann zum Zuge kommen wird. Da der Dienstherr aufgrund der strikten Geltung der Eignungs- und Leistungskriterien einem externen Mann ggf. auch einem internen männlichen Bewerber vorziehen muß, kann dadurch eine Personalentwicklungsplanung konterkariert werden, die das Ziel hat, den Frauenanteil in höherwertigen Stellen zu erhöhen. Denn bei einer internen Besetzung werden nicht selten in einem Dominoeffekt durch die dann erforderliche Nachbesetzung andere zahlreiche höherwertige Tätigkeiten für eine Neubesetzung frei. Dieser „Beförderungselektzug“, der häufig auch dazu genutzt wird, um zumindest bei den im Nachrückverfahren frei werdenden höherwertigen Stellen interne Bewerbungen von Frauen berücksichtigen zu können, würde

bei einer externen Besetzung nach einer Ausschreibung nicht in Gang gesetzt. Damit würden ausgerechnet die Aufstiegschancen der Frauen, die aufgrund ihrer familiären Verpflichtungen einen Ortswechsel nicht in Kauf nehmen können und deshalb auf Beförderungen in ihrer „Heimatverwaltung“ angewiesen sind, tendenziell zugunsten von externen Bewerbern, vereinzelt aber auch Bewerberinnen zunichte gemacht, die solchen familiären Restriktionen nicht ausgesetzt sind. Im übrigen würde eine Verpflichtung zur externen Ausschreibung auch eine langfristige Personalentwicklungsplanung konterkarieren, die zwar bei bestimmten Stellen zunächst noch mangels geeigneter Frauen eine zwischenzeitliche Besetzung mit einem männlichen Bewerber vorzieht, gleichzeitig aber diese aufgrund des Lebensalters des männlichen Bewerbers absehbar befristete Besetzung dazu nutzen will, um zwischenzeitlich weibliche Bedienstete so zu fördern, daß sie nach dem Ausscheiden des jeweiligen Mannes geeignet sind, diese Stelle zu besetzen.

Wir verkennen bei unseren kritischen Bemerkungen zu § 8 Abs. 2 nicht, daß die Bestimmung als Sollvorschrift ausgestaltet ist und deshalb eine gewisse Flexibilität in der Handhabung bietet. Trotz dieser Flexibilität sind als Sollvorschriften ausgestaltete gesetzliche Bestimmungen dann problematisch, wenn nicht mit hinreichender Sicherheit feststeht, daß die mit der Sollvorschrift verbundene Erwartung im Regelfall auch sachgerecht in die Praxis umzusetzen ist, ohne das damit verbundene Ziel (hier: Frauenförderung) gravierend in Frage zu stellen. Wie oben dargestellt, sind diese Voraussetzungen bei externen Ausschreibungen von kommunalen Gebietskörperschaften häufig, vielleicht sogar überwiegend nicht gegeben. Es wäre aber eine Überdehnung der Flexibilität von Sollvorschriften, wenn man unter Hinweis auf die Gestaltung als Sollvorschrift eine Praxis tolerieren müßte und würde, die häufig oder sogar überwiegend von der Sollvorschrift abweichen müßte, um die oben beschriebenen negativen Ergebnisse zu verhindern. Wir halten daher die Bestimmung des § 8 Abs. 2 für überprüfungsbedürftig. Die offensichtlich auf den Erfahrungen der Landesbehörden beruhende Vorschrift trägt den Unterschieden zwischen Landesverwaltung und Kommunalverwaltung nicht angemessene Rechnung. Am sachgerechtesten wäre es aus unserer Sicht, auf die Bestimmung des § 8 Abs. 2 zu verzichten und es den kommunalen Gebietskörperschaften selbst zu überlassen, ob und unter welchen Voraussetzungen sie unter Berücksichtigung auch langfristiger Zielsetzungen des Frauenförderplanes eine externe Ausschreibung als geeignetstes Instrument in ihren Frauenförderplänen vorschreiben wollen, um die Zielvorgaben ihres örtlichen Frauenförderplanes zu erfüllen. Dies vermeidet die oben beschriebenen negativen Auswirkungen, ohne hierfür die Ausgestaltung des § 8 Abs. 2 als Sollvorschrift überstrapazieren zu müssen. Gleichzeitig ermöglicht es individuelle, auf die konkrete örtliche Problemlage in der kommunalen Gebietskörperschaft abgestimmte Lösungen.

c) Bisher waren die kommunalen Gebietskörperschaften nur aufgrund der Bestimmungen des Landesbeamtengesetzes unter bestimmten engen Voraussetzungen (vgl. § 85 a LBG NW) verpflichtet, einem Antrag auf Teilzeitarbeit stattzugeben. Sie konnten diesen nur ablehnen, wenn zwingende dienstliche Gründe entgegenstanden. Im übrigen stand die Einrichtung von Teilzeitarbeitsplätzen im Ermessen der kommunalen Dienstherrn (vgl. § 78 b LBG NW). Diese beschränkte Verpflichtung zur Einrichtung von Teilzeitarbeitsplätzen wird jetzt durch Artikel 1 § 8 Abs. 5 erheblich erweitert. Daß diese erweiterte Verpflichtung nicht kostenneutral realisiert werden kann, räumt der Gesetzentwurf unter Hinweis auf die zusätzlichen Kosten für Beihilfe nach beamtenrechtlichen Grundsätzen etc. selbst ein. Ob die Einschätzung der Begründung richtig ist, daß diese Kosten eher gering zu veranschlagen und verkraftbar sind, kann im Zusammenhang mit dem Konnexitätsprinzip offen bleiben. Denn aus dem Konnexitätsprinzip folgt eine Ausgleichspflicht für alle Kosten, mögen sie nun gering oder nicht gering sein.

Im übrigen sind die sich aus dem Beihilferecht etc. ergebenden Mehrkosten nicht die einzigen Kosten und Nachteile die mit der erweiterten Verpflichtung zur Einrichtung von Teilzeitarbeitsplätzen einhergehen können. Dabei muß zunächst festgestellt werden, daß die kommunalen Gebietskörperschaften inzwischen in großem Umfang auch auf Wunsch ihrer Bediensteten Teilzeitstellen anbieten und ihnen dies häufig auch deshalb möglich ist, weil damit nicht nur für die Bediensteten, sondern auch für die Dienstherrn per Saldo in vielen Fällen Vorteile einhergehen (bessere Arbeitsmotivation, relativ höhere quantitative und qualitative Arbeitsleistung in der verbleibenden „Restarbeitszeit“ etc.). Soweit diese Voraussetzungen bei einzelnen Arbeitsplätzen, die in Zukunft aufgrund der Bestimmung des § 8 Abs. 5 zwingend in Teilzeit ausgeschrieben werden müssen, vorliegen, bereitet die vorgesehene Verpflichtung keine Schwierigkeiten. Insoweit bedürfte es ihr aber auch nicht, weil auch ohne gesetzliche Verpflichtung Anreize zur Einrichtung von Teilzeitarbeitsplätzen bestehen und diese allenfalls im Einzelfall deshalb nicht zum Tragen kommen, weil die Vorteile nicht erkannt werden. Die in § 8 Abs. 5 mittelbar über die öffentliche Ausschreibung enthaltene Verpflichtung zur Einrichtung von Teilzeitarbeitsplätzen geht jedoch weiter. Sie ordnet auch in den Fällen die Einrichtung von Teilzeitarbeitsplätzen an, in denen dies nicht nur mit keinerlei Vorteilen, sondern auch mit Nachteilen für die dienstlichen Belange verbunden ist, es sei denn, zwingende dienstliche Belange stehen dieser Verpflichtung entgegen. Auch wenn - wie oben ausgeführt - unbestritten ist, daß Teilzeitarbeit in vielen Fällen für den Dienstherrn sogar mit Vorteilen verbunden ist, verbleibt doch im nennenswerten Umfang ein Bestand an Arbeitsplätzen, wo Teilzeitarbeit nur mit höherem Organisations-, Abstimmungs- und Kostenaufwand realisiert werden kann. Dabei ist die besondere Situation von Kommunalverwaltungen zu berücksichtigen, die stark bürger- und außenorientiert arbeiten. Sie können den zeitlichen Anfall von Tätigkeiten nur beschränkt steuern, es sei denn,

man beschränkt die Öffnungszeiten in der Kommunalverwaltung und die Möglichkeiten des Bürgers, kommunale Dienstleistungen zu beantragen und anzufordern. Stark binnenorientiert arbeitende Verwaltungen, die relativ wenig Bürgerkontakte haben wie z.B. die Ministerialverwaltung oder viele Bereiche der Landesverwaltung, können dagegen ihre Arbeitsabläufe wesentlich leichter ohne zusätzlichen Organisations- und Kostenaufwand an die sich aus Teilzeitarbeit ergebenden Folgen anpassen.

Eine Ausnahme von dem in Abs. 5 vorgesehenen Grundsatz, daß alle Stellen in Teilzeit auszuschreiben sind, ist nach der Gesetzesbegründung nur möglich, wenn durch die Teilung der Stellen nachvollziehbare und schwerwiegende Nachteile für die Funktionsfähigkeit der Verwaltung entstehen, die auch durch organisatorische Maßnahmen nicht behoben werden können. Unklar bleibt nach der Begründung, ob z.B. eine Verschlechterung der Bürgerfreundlichkeit durch Teilzeitarbeit ein derartiger schwerwiegender Nachteil ist. Da die Gefahr von Qualitätseinbußen der öffentlichen Dienstleistung durch Teilzeitarbeit in der Regel durch organisatorische Maßnahmen abgemildert oder verhindert werden kann, solche organisatorischen Maßnahmen aber nicht selten mit zusätzlichen Kosten verbunden sind, stellt sich die weitere Frage, ob diese zusätzlichen Kosten ggf. als schwerwiegender Nachteil im Sinne der Gesetzesbegründung anzusehen sind. Insgesamt läßt die Bestimmung des Abs. 5 erkennen, daß sie die mit der Realisierung von Teilzeitarbeit verbundenen organisatorischen und haushaltsmäßigen Probleme insbesondere in Verwaltungen, die stark bürgerorientiert arbeiten müssen, teilweise unzureichend, teilweise überhaupt nicht wahrnimmt.

Diese mangelnde Bereitschaft, die komplexen Probleme, die mit Teilzeitarbeit verbunden sein können, angemessen zu würdigen, wird insbesondere deutlich, wenn die Begründung zu § 13 des Gesetzentwurfes für die Verpflichtung, auch Führungsfunktionen in Teilzeit anzubieten und auszuschreiben, sich unter Hinweis auf die Studie Domsch/Kleiminger/Ladwig/Strasse „Teilzeitarbeit für Führungskräfte - Eine empirische Analyse am Beispiel des hamburgischen öffentlichen Dienstes“ mit der lapidaren Feststellung begnügt, daß diese ergeben habe, daß im öffentlichen Dienst Führungspositionen grundsätzlich teilbar seien. Dabei setzt sich gerade diese Studie ausführlich mit den zum Teil kostenträchtigen Begleitmaßnahmen und Rahmenbedingungen auseinander, die erfüllt sein müssen, um die konkret untersuchte Leitungsposition im Ortsamt Wilhelmsburg der Stadt Hamburg ohne Qualitätseinbußen für die Aufgabenerledigung in zwei Teilzeitstellen aufteilen zu können. Hinzu kommt, daß diese Studie sich mit der Führungsfunktion einer Abteilung im Ortsamt Wilhelmsburg befaßt, die für das Funktionieren des inneren Dienstbetriebes des Orsamtes verantwortlich ist. Das Ergebnis dieser Untersuchung ist daher nicht repräsentativ für die gesamte öffentliche Verwaltung, insbesondere nicht für Kommunalverwaltungen, die zu einem erheblichen Teil kunden- und bürgerorientiert arbeiten müssen.

Die Begründung des Gesetzentwurfes geht nicht einmal ansatzweise auf diese Probleme und die Kostenfolgen ein, die sich aus der Verpflichtung in Abs. 5 zur Ausschreibung aller Stellen, auch der mit Führungsfunktionen in Teilzeitarbeit ergeben.

Auch an dieser Stelle möchten wir, um Mißverständnissen vorzubeugen, noch einmal ausdrücklich betonen, daß es notwendig und wünschenswert ist, auch Führungsfunktionen stärker als bisher in Teilzeit anzubieten, um damit Defiziten in der Gleichstellung von Frau und Mann besser begegnen zu können. Dies gilt auch dann, wenn damit zusätzliche Kosten und sonstige Probleme verbunden sind. Allerdings sind wir der Auffassung, daß die kommunalen Gebietskörperschaften selbst die Entscheidung treffen können müssen, ob und unter welchen Voraussetzungen sie derartige möglichen kostenträchtigen Folgen finanzieren wollen, und daß der Gesetzgeber keine zwingenden Verpflichtungen für die Kommunen schaffen sollte, solange er nicht bereit ist, für die Kostenfolgen einen Kostenausgleich zu schaffen.

Solange diese Voraussetzungen nicht gegeben sind, sollte auf die Bestimmung des § 8 Abs. 5 verzichtet werden. Den kommunalen Gebietskörperschaften sollte es selbst überlassen bleiben, in ihren Frauenförderplänen oder auf andere Weise unter Berücksichtigung ihrer ortsspezifischen Personalstrukturprobleme und der Besonderheiten ihrer örtlichen Kommunalverwaltung festzulegen, ob und in welchem Umfang es über die bestehenden zwingenden gesetzlichen Verpflichtungen sinnvoll und vertretbar ist, Stellen als Teilzeitstellen auszuweisen und zu besetzen. Durch eine derartige flexible Regelungsmöglichkeit, die auch auf die örtlichen Besonderheiten etc. Rücksicht nehmen kann, würde auch eine ansonsten zu befürchtende kontraproduktive Wirkung des § 8 Abs. 5 verhindert werden können. Denn da § 8 Abs. 5 zwingend eine Aufteilung in Teilzeitstellen (Ausnahme Entgegenstehen zwingender dienstlicher Belange) vorschreibt, diese Verpflichtung aber nur greift, wenn überhaupt eine Ausschreibung erfolgt, werden Anreize gesetzt, die sich aus § 8 Abs. 5 ergebenden Probleme ggf. dadurch zu vermeiden, daß man nach Wegen und Möglichkeiten sucht, Ausschreibungen zu vermeiden und entsprechende Verpflichtungen zu unterlaufen. Dies führt zu sachwidrigen Ergebnissen, da dann sinnvolle Ausschreibungen ggf. nur unterbleiben, um die Folgen des § 8 Abs. 5 abwenden zu können. Solche kontraproduktiven Ergebnisse können durch flexible örtliche Regelungen vermieden werden, die nicht die jetzt in § 8 enthaltenen Verknüpfungen und Automatismen beinhalten.

- d) Ein weiteres Problem ergibt sich bei kommunalen Wahlbeamtinnen und Wahlbeamten im Hinblick auf § 8 Abs. 5. Die Ausschreibungsverpflichtungen für kommunale Wahlbeamtinnen und -beamte, die sich aus § 71 Abs. 2 Satz 3 Gemeindeordnung NW und § 47 Abs. 2 Kreisordnung ergeben, sind nur in unzureichender Weise mit den Bestimmungen des § 8 des

Gesetzentwurfes harmonisiert. Zwar sieht § 8 Abs. 7 Nr. 4 des Gesetzentwurfsvor, daß eine Ausschreibung gemäß § 8 Abs. 1 und Abs. 2 bei Stellen von kommunalen Wahlbeamtinnen und -beamten ähnlich wie bei Stellen im Sinne des § 38 Landesbeamtengesetz (politische Beamte) nicht erfolgen muß. Da der von § 8 Abs. 5 ausgehende mittelbare „Zwang“ zur Teilung von Führungsfunktionen nur eintritt, wenn überhaupt eine Ausschreibungspflicht besteht, hat das Land es damit in der Hand, diesen mittelbaren Zwang zu entgehen, indem es Stellen im Sinne des § 38 Landesbeamtengesetz weder intern noch extern ausschreibt. Dies war bisher bei den „politischen Beamtenstellen“ im Sinne des § 38 LBG auch regelmäßig der Fall. Mit guten Gründen hat das Land bisher auch davon abgesehen, solche Spitzenfunktionen (z.B. Staatssekretär) in Teilzeitarbeit zu vergeben.

Bei kommunalen Wahlbeamtenstellen besteht aber unabhängig von den Bestimmungen des § 8 des Entwurfs gemäß § 71 Abs. 2 GO, § 47 Abs. 2 Kreisordnung NW in allen Fällen eine Ausschreibungspflicht, in denen die Stelle nicht mit dem bisherigen Amtsinhaber wiederbesetzt werden soll oder nicht im Wege der Urwahl zu besetzen ist. Da die in § 8 Abs. 5 vorgesehene Verpflichtung zur Ausschreibung bei allen Ausschreibungen gilt und nicht darauf abstellt, ob diese Ausschreibung durch § 8 des Entwurfs selbst vorgeschrieben ist, müssen die kommunalen Gebietskörperschaften in Zukunft alle kommunalen Wahlbeamtenstellen in der Regel in Teilzeit öffentlich ausschreiben. Dies und schon gar nicht die unterschiedliche Behandlung zwischen den politischen Beamtenstellen im Sinne des § 38 LBG NW und den kommunalen Wahlbeamtenstellen läßt sich sachlich nicht rechtfertigen.

Diese Bedenken würden ausgeräumt, wenn § 8 Abs. 7 des Entwurfs in seiner Einleitung wie folgt formuliert würde:

„(7) Von einer Anwendung der Absätze 1, 2 und 5 kann abgesehen werden bei ... – weiter alter Text des Entwurfs –“.

Zusammenfassend ist zu der Vorschrift des § 8 zu bemerken, daß sie ein typisches Beispiel dafür ist, daß Regelungen, die sich im Landesbereich u.U. bewährt haben oder sinnvoll sein mögen, nicht ohne weiteres auf die kommunalen Gebietskörperschaften übertragen werden können, da die Unterschiede zwischen Landesbehörden und kommunalen Dienststellen zu groß sind. Wie halten es daher für wünschenswert, daß die kommunalen Gebietskörperschaften ähnlich wie der Westdeutsche Rundfunk durch § 2 Abs. 2 des Gesetzentwurfes vollständig aus dem Anwendungsbereich des § 8 entlassen werden. Falls der Landtag sich zu diesem Schritt nicht entschließen können sollte, ist es zumindest geboten, den kommunalen Gebietskörperschaften zu eröffnen, von den Regelungen des § 8 abweichen zu können. Hilfsweise schlagen wir daher vor, § 8 um folgenden Absatz 8 zu ergänzen:

„(8) Die Frauenförderpläne der Gemeinden und Gemeindeverbände können durch Beschluß ihrer Vertretung von Abs. 1-7 abweichende Regelungen enthalten, ob und wie durch interne oder externe Ausschreibungen von Stellen und durch die Ausschreibung in Teilzeit in Bereichen, in denen Frauen nach Maßgabe des § 7 unterrepräsentiert sind, der Frauenanteil erhöht werden kann, wenn durch die abweichenden Regelungen das Ziel der Gleichstellung von Mann und Frau in gleicher Weise oder besser erreicht wird.“

7. Artikel 1 § 9 (Vorstellungsgespräch)

- a) Anders als die Begründung zu der vergleichbaren Bestimmung des Referentenentwurfes für ein Landesgleichstellungsgesetz stellt die Begründung des Gesetzentwurfes der Landesregierung jetzt ausdrücklich fest, daß die geforderte Qualifikation sich nach den Anforderungen der zu besetzenden Stelle richtet und daß darüber hinaus im Rahmen der Vorauswahl unter Zugrundelegung des Prinzips der Bestenauslese Frauen mindestens entsprechend ihrem Anteil an den Bewerbungen zum Vorstellungsgespräch zu laden sind, wenn sie die geforderte Qualifikation erfüllen. Damit wird jetzt dankenswerterweise klargestellt, daß bei der Verpflichtung, Frauen entsprechend dem Anteil an ihren Bewerbungen zu Vorstellungsgesprächen zu laden, als Bemessungsgrundlage für die Quotierung nicht die Zahl der Bewerbungen heranzuziehen ist, die die formalen Erfordernisse für die betreffende Stelle erfüllen (z.B. erfolgreiches Bestehen der Laufbahnprüfung). Eine derartige Auslegung des Begriffs „geforderte Qualifikation“ hätte zur Folge gehabt, daß Frauen entsprechend ihrem Anteil an den Bewerbungen mit entsprechenden zusätzlichen Kosten für die Einstellungsbehörden selbst dann hätten eingeladen werden müssen, wenn aufgrund einer Vorsichtung der Bewerbungsunterlagen und der sich daraus ergebenden sonstigen Informationen feststände, daß eine Teil der Frauen im Vergleich zu anderen Bewerbern und Bewerberinnen bei der endgültigen Entscheidung über die Besetzung der Stellen keine Chance hat, obwohl sie die formalen Qualifikationsanforderungen der Stelle erfordern.
- b) Die Regelung des Abs. 2 ist praxisfern und führt zu zusätzlichem Verwaltungs- und Kostenaufwand. Soweit für die Besetzung von Stellen in den Kommunalverwaltungen überhaupt Auswahlgremien geschaffen werden, um einen Vorschlag für die Besetzung einer Stelle zu erarbeiten, erfolgt die Besetzung dieser Gremien funktionsbezogen. In der Regel gehören solchen Auswahlgremien die Leitung des Haupt- und Personalamtes, die Leitung des Amtes, dem die zu besetzende Stelle zugeordnet ist, ein Vertreter des Personalrates und die Gleichstellungsbeauftragte an. Es wäre mit erheblichem zusätzlichem Personal- und Kostenaufwand verbunden, wenn zusätzliche weibliche Bedienstete Mitglied der Auswahlkommission sein müßten, falls sich aufgrund der funktionsbezogenen Besetzung keine Geschlechterpa-

rität ergibt. Selbst wenn derartige Kostenfolgen als zwingender Grund im Sinne des § 9 Abs. 2 Satz 2 für eine Ausnahme anerkannt würden, entstünde durch die Notwendigkeit, dies schriftlich zu begründen, zusätzlicher Verwaltungsaufwand.

Die in der Begründung des Regierungsentwurfes anders als in der Begründung des Referentenentwurfes enthaltene Feststellung, daß Abs. 2 nicht bei funktionsbezogen besetzten Gremien gilt, löst die oben beschriebenen Probleme nicht. Da die meisten Auswahlgremien, soweit sie nicht ausschließlich funktionsbezogen besetzt werden, zumindest zum Teil funktionsbezogen besetzt werden, stellt sich die Frage, ob Abs. 2 auch bei diesen gemischt besetzten Gremien gelten soll. Würde er nicht gelten, so wäre der Anwendungsbereich des Abs. 2 so gering, daß eine ausdrückliche Regelung schon deshalb überflüssig wäre. Würde er jedoch auch bei gemischt besetzten Gremien gelten, stellt sich die Frage, ob die funktionsbesetzten Stellen dieser Gremien ebenfalls bei der Bemessung der Quotierung zu berücksichtigen sind und inwieweit eine ungleichgewichtige Besetzung der Funktionsstellen durch Männer und Frauen bei den übrigen Stellen auszugleichen ist.

§ 9 Abs. 2 sollte deshalb ersatzlos gestrichen werden. Eine Beteiligung der Gleichstellungsbeauftragten an derartigen Auswahlkommissionen reicht aus. Dies gilt insbesondere, wenn man berücksichtigt, daß die Auswahlkommissionen in der Regel keine abschließende Entscheidungsbefugnis haben. Soweit die Gleichstellungsbeauftragte der Auffassung ist, daß die Auswahlkommission in sachwidriger Weise zu Lasten des Zieles der Gleichstellung von Frau und Mann entschieden hat, reicht die in der Praxis schon jetzt nicht selten eingeräumte Möglichkeit eines abweichenden Minderheitenvotums gegenüber der entscheidungsbefugten Stelle und das im Gesetzentwurf vorgesehene unmittelbare Vortragsrecht (§ 18 Abs. 4) aus, um Fehlentscheidungen korrigieren zu können.

Sollte der Landtag sich nicht zu einer Streichung des § 9 Abs. 2 entschließen können halten wir zumindest eine Formulierung für geboten, die im Gesetz selbst klarstellt, daß ganz oder teilweise funktionsbezogen besetzte Auswahlgremien nicht von Abs. 2 erfaßt werden. § 9 Abs. 2 des Entwurfs sollte deshalb hilfsweise um folgenden Satz 3 ergänzt werden:

„Satz 1 und Satz 2 gelten nicht für Auswahlgremien, die ganz oder teilweise funktionsbezogen besetzt werden.“

- c) Soweit § 9 Abs. 3 verhindern will, daß die Betreuung von Kindern neben der Berufstätigkeit und eine bestehende oder geplante Schwangerschaft in sachwidriger Weise den zwingenden Grundsatz der Eignung, Befähigung und Leistung für den Zugang zu öffentlichen Ämtern relativiert, enthält er keinen zusätzlichen schützenden Regelungsgehalt, der über das gelten-

de Recht und die hierzu entwickelte verwaltungs- und arbeitsgerichtliche Rechtsprechung hinausgeht. Soweit er darüber hinaus die Erörterung der sich daraus ergebenden Probleme mit Bewerbern verhindern will, schießt er über diesen Schutzzweck hinaus. Denn die Fürsorgepflicht kann es durchaus gebieten, mit Bewerbern die besonderen Probleme eines zu besetzenden Arbeitsplatzes zu erörtern, die sich im Hinblick auf eine notwendige Kinderbetreuung etc. ergeben können. Dadurch werden die Bewerber vor Illusionen und Enttäuschungen bewahrt und sogar häufig erst in die Lage versetzt, sich ein realistisches Bild zu machen, ob die Stelle für sie wirklich in Frage kommt. Eine Wahrnehmung der Fürsorgepflicht in diesem Sinne hat Grenzen. Sie rechtfertigt keine Ausforschung der privaten Verhältnisse. Diese Grenzen ergeben sich aber auch jetzt schon aus der Rechtsprechung. Die Regelung des § 9 Abs. 3 ist daher bei Anlegung des Prüfungsmaßstabes der Landesregierung über die Notwendigkeit von Rechtsvorschriften überflüssig.

8. Artikel 1 § 11 (Fortbildung)

- a) Die in § 11 Abs. 1 vorgesehene Verpflichtung, bei der Vergabe von Plätzen für Fortbildungsmaßnahmen weibliche Beschäftigte mindestens entsprechend ihrem Anteil an den Bewerbungen zu Fortbildungsmaßnahmen zuzulassen, ist unzureichend auf die kommunale Praxis abgestimmt und führt deshalb zu Vollzugsproblemen. Die Zulassung zu Fortbildungsmaßnahmen durch die kommunalen Dienstherrn, für die die Bediensteten unter Fortzahlung der Bezüge von ihren dienstlichen Verpflichtungen freigestellt werden und/oder bei denen der Dienstherr die sonstigen Kosten übernimmt, erfolgt heute nach den Kriterien der Eignung, Befähigung sowie nach sonstigen dienstlichen Belangen (Notwendigkeit der Fortbildung für die Erfüllung der gegenwärtigen Aufgaben oder zukünftig vorgesehene Aufgaben durch Bedienstete, Qualifizierung von Bediensteten für die zukünftige Verwendbarkeit in Bereichen, in denen sie nach dem Personalentwicklungs- oder Frauenförderplan langfristig eingesetzt werden sollen etc.). Bei der nach diesen Kriterien vorgenommenen Anmeldung oder Zulassung zu Fortbildungsveranstaltungen durch den Dienstherrn findet in vielen Fällen überhaupt kein Zulassungsverfahren im Sinne einer irgendwie gearteten vorherigen Ausschreibung statt, das förmliche Bewerbungen ermöglicht. Denn die Berücksichtigung dienstlicher Belange führt dazu, daß häufig ohnehin nur ein oder zwei Bedienstete aus zwingenden Gründen für diese Fortbildung „zugelassen werden“. Dies gilt insbesondere bei sehr spezialisierten Fortbildungsveranstaltungen, die zum Beispiel die neuesten rechtlichen Änderungen für Sachbearbeiter oder Sachbearbeiterinnen vermitteln sollen, die unmittelbar aufgrund ihrer konkreten Tätigkeit die entsprechenden geänderten Gesetze anzuwenden haben. Die „Zulassung“ zu solchen Fortbildungsmaßnahmen erfolgt allein funktionsbezogen aufgrund der konkreten Tätigkeit, die diese Beschäftigten in der Verwaltung zu erledigen haben. Insbesondere in kleineren und mittelgroßen Verwaltungen führt dies dazu, daß zu

vielen Fortbildungsmaßnahmen häufig nur ein einziger Beschäftigter oder eine einzige Beschäftigte entsandt werden. Ein Auswahlermessen der Dienststelle, die eine Verteilung der Fortbildungsplätze bei diesen Fortbildungsmaßnahmen nach Geschlecht ermöglichen würde, besteht daher häufig nicht. Selbst soweit mehrere Plätze für Fortbildungsmaßnahmen zur Verfügung stehen, bei denen die durch sachliche Kriterien bestimmten Entscheidungen des Dienstherrn über die „Zulassung“ noch ein gewisses Auswahlermessen zulassen, wird dieses Auswahlermessen unter Anwendung der Kriterien Eignung, Befähigung, dienstliche Belange etc. derart genutzt, daß sich bei mehreren in Frage kommenden Beschäftigten häufig eine Rangfolge ergibt, die „gewillkürte“ Entscheidungsspielräume, die zusätzlich eine Quotierung nach Geschlecht zulassen würden, in den meisten Fällen „fast auf Null“ reduziert. Sieht man diese Auswahlkriterien und Rangfolge als „erforderliche Voraussetzung“ für die Zulassung zu Fortbildungsmaßnahmen an, ist von § 11 Abs. 1 entgegen der Begründung des Gesetzentwurfes keine Erhöhung des Frauenanteils zu erwarten.

Stellt man dagegen bei der Bestimmung des Frauenanteils an den Fortbildungsveranstaltungen auf alle Bewerbungen ohne Rücksicht darauf ab, daß die Bewerber und Bewerberinnen tatsächlich für die Fortbildungsveranstaltung geeignet und befähigt sind, ihre Teilnahme mit der Personalentwicklungsplanung und den Frauenförderplänen und sonstigen dienstlichen Belangen vereinbar ist, so müßten bei der Zulassung zu Fortbildungsmaßnahmen auch Frauen jenseits der Kriterien Eignung, Befähigung und dienstliche Interessen zugelassen werden. Dabei stellen sich dann zusätzliche Probleme bei den Berechnungsgrundlagen für die Quotierung (sollen z.B. halbtägige und mehrtägige Fortbildungsveranstaltungen mit gleichem Gewicht in die Berechnung eingehen? Sollen nur Fortbildungsveranstaltungen berücksichtigt werden, bei denen der Dienstherr unter Anwendung sachlicher Kriterien überhaupt ein „Auswahlermessen hat“?). Selbst wenn diese Probleme gelöst würden, wäre als Ergebnis immer festzuhalten, daß die Quotierung auch dazu führen kann, daß dienstliche Interessen für die Fortbildung von Bediensteten zugunsten individueller Fortbildungswünsche zurückgestellt werden müßten. Dies wäre jedoch nicht sachgerecht. Für individuelle, von dienstlichen Interessen des jeweiligen Dienstherrn losgelöste Fortbildungswünsche bietet das Arbeitnehmerweiterbildungsgesetz genügend Spielraum. Die Übernahme von Teilnehmergebühren etc. für Fortbildungsangebote aus Steuermitteln muß dagegen durch die zuvor genannten öffentlichen Interessen besonders legitimiert sein, wenn eine Fehlleitung von öffentlichen Ressourcen und zusätzliche Kosten vermieden werden sollen.

Die oben geschilderten Probleme sprechen dafür, auf die Regelung des § 11 Abs. 1 zu verzichten. Wie Frauen durch eine wünschenswerte verstärkte Beteiligung an Fortbildungsmaßnahmen gefördert werden können, sollte wie bisher ausschließlich von den kommunalen Gebietskörperschaften ggf. durch entsprechende Festlegungen in den Frauenförderplänen

entschieden werden. Dadurch werden flexible, den unterschiedlichen örtlichen Problemlagen angemessene Lösungen möglich, die die zuvor beschriebene Gefahr, daß öffentliche Mittel fehlgeleitet werden, vermeiden. Wir verweisen insoweit auch auf die Hinweise und Anregungen des LKT NW zur Personalentwicklung unter gleichstellungsrelevanten Gesichtspunkten bei Beurlaubung und Teilzeitbeschäftigung (EILDIENT Nr. 10/11 vom 03. Juni 1996, S. 178).

Falls es bei der zwingenden Quotierungspflicht des § 11 Abs. 1 verbleiben sollte, halten wir eine Klarstellung für erforderlich, daß Bemessungsgrundlage für die zwingende Quotierung die Bewerbungen sind, die verbleiben, wenn die oben genannten Vorauswahlkriterien angewandt worden sind (Eignung, dienstliche Interessen etc.). Insoweit stellt sich eine vergleichbare Problematik wie bei Artikel I § 9 Abs. 1 des Gesetzentwurfs.

- b) Anders als der Referentenentwurf verwendet der Regierungsentwurf jetzt in § 11 Abs. 2 Satz 2 entsprechend unserer Anregung den Begriff „notwendige“ Kosten. Damit wird klar gestellt, daß für die Frage, wann notwendige Kosten vorliegen, auf die Auslegung der § 30 Abs. 3 Kreisordnung NW und § 45 Abs. 3 GO NW zurückgegriffen werden kann, die Erstattungsansprüche für notwendige Kinderbetreuungskosten im Zusammenhang mit der mandatsbedingten Abwesenheit vom Haushalt regeln. Dies vermeidet Unsicherheiten bei der Anwendung sowie Auslegungsprobleme des § 11 Abs. 2 Satz 2.

Allerdings ist die in § 11 Abs. 2 Satz 2 vorgesehene zwingende Verpflichtung, notwendige Kosten für die Betreuung von Kindern unter 12 Jahren zu erstatten, wenn sie durch die Teilnahme an Fortbildungsmaßnahmen entstehen, nicht kostenneutral zu realisieren. Sie ist auch sozialpolitisch verfehlt. Angesichts der Notwendigkeit, zahlreiche andere sozialpolitische Leistungen an wirklich Bedürftige auf den Prüfstand zu stellen, ist kaum nachvollziehbar, warum z.B. notwendige Kinderbetreuungskosten unabhängig vom Einkommen der Unterhaltsverpflichteten erstattet werden sollen. Diese sozialpolitischen Schief lagen, die den Eindruck erwecken können, daß der öffentliche Dienst sich zuerst selbst bedient, können vermieden werden, wenn es bei der bisherigen Rechtslage verbleibt. Sie verpflichtet die kommunalen Gebietskörperschaften nicht, notwendige Kinderbetreuungskosten zu übernehmen, räumt ihnen aber durchaus die Möglichkeit ein, dies freiwillig im Einzelfall zu tun, wenn es sozialpolitisch oder aus anderen öffentlichen Interessen angezeigt ist. Wir sprechen uns daher für die ersatzlose Streichung des § 11 Abs. 2 Satz 2 aus.

9. Artikel 1 § 12 (Gremien)

Zahlreiche Kommissionen, Beiräte und insbesondere sonstige interne Gremien der Verwaltung werden funktionsbezogen und unter Berücksichtigung der Eignung der Mitglieder des Gremiums für die konkrete zu erledigende Aufgabe besetzt. Dadurch wird gewährleistet, daß die Aufgaben dieses Gremiums im öffentlichen Interesse möglichst sachgerecht wahrgenommen werden können. Soweit diese Grundsätze nicht zu einer geschlechtsparitätischen Besetzung der ins Auge gefaßten Gremien etc. führen, müßten in vielen Fällen die Gremien entsprechend vergrößert werden, wenn man trotzdem sicherstellen will, daß auch genügend geeignete und befähigte Mitglieder in diesen Gremien vertreten sind. Dies wäre automatisch mit höherem Verwaltungsaufwand und Kosten verbunden. Probleme können auch bestehen, wenn Gremien Mitglieder kraft Amtes haben. Hier ist kein Raum mehr für ein besonderes Besetzungsverfahren. Es sollte deshalb im Gesetzestext ausdrücklich klargestellt werden, daß § 12 Abs. 1 Satz 1 für diese Fälle nicht gilt.

Unklar ist auch, wie diesem Grundsatz Rechnung getragen werden soll, wenn die Besetzung durch ein Wahlverfahren erfolgt. Aus guten Gründen sehen deshalb die Wahlgesetze zu den Bundes- und Landesparlamenten sowie zu den Kommunalvertretungen keine vergleichbare Bestimmung vor, sondern überlassen es den vorschlagsberechtigten Parteien und Gruppierungen dies (ggf. durch interne Satzungsregelungen) sicherzustellen.

Wir schlagen deshalb vor, in Anlehnung an eine vergleichbare Regelung im Landesgleichstellungsgesetz in Rheinland-Pfalz (§ 14) § 12 des Entwurfs um folgenden Absatz 4 zu ergänzen:

„Abs. 1 - 3 gelten nicht für Mitglieder kraft Amtes sowie Mitglieder eines Gremiums, die aufgrund einer besonderen Funktion benannt werden oder deren Mitgliedschaft durch ein Wahlverfahren vorgeschrieben ist. Die Bestimmungen der Gemeindeordnung, der Landkreisordnung und der Landschaftsverbandsverordnung bleiben unberührt.“

10. Artikel 1 § 13 (Arbeitszeit und Teilzeit)

a) Die Zielsetzung des § 13, durch entsprechende Regelungen der Arbeitszeit und ein verstärktes Angebot von Teilzeitarbeitsplätzen eine bessere Vereinbarkeit von beruflicher Tätigkeit und familiären Verpflichtungen zu erreichen, wird grundsätzlich unterstützt. Soweit § 13 Sollvorschriften enthält (z.B. § 13 Abs. 2) ist es möglich, entgegenstehende dienstliche Belange oder sonstige öffentliche Interessen angemessen mit dieser Zielsetzung abzuwägen und im konkreten Einzelfall zu sachgerechten Ergebnissen zu kommen.

- b) Wir sprechen uns allerdings dagegen aus, die derzeit schon bestehenden zwingenden Verpflichtungen des Landesbeamtengesetzes zum Angebot von Teilzeitarbeit etc. zu erweitern. § 85 a LBG NW sieht bisher eine zwingende Verpflichtung, Teilzeitarbeitsplätze zu schaffen, nur vor, wenn dies beantragt wird, „familienbedingte Gründe“ vorliegen und zwingende dienstliche Belange nicht entgegenstehen. Im übrigen steht es bisher im Ermessen des Dienstherrn, unter Berücksichtigung der tarifvertraglichen und sonstigen Bestimmungen, die Arbeitszeit abweichend von der Regelarbeitszeit zu gestalten. § 13 Abs. 1 erweitert jetzt die Verpflichtung, Wünschen von Bediensteten auf abweichende Arbeitszeiten Rechnung zu tragen. Hinzuweisen ist zunächst darauf, daß dies insbesondere in den Kommunalverwaltungen, die zahlreiche bürgerorientierte Aufgaben zu erledigen haben, in einer nicht zu vernachlässigenden Zahl von Fällen mit zusätzlichen, in der Regel kostenträchtigen organisatorischen Begleitmaßnahmen möglich ist. Der Gesetzentwurf ist insoweit nicht kostenneutral. Eine Änderung der in Abs. 1 vorgeschlagenen Bestimmung mit der Maßgabe, daß eine entsprechende familienfreundliche Arbeitszeit ermöglicht werden muß, wenn dies mit dienstlichen Belangen vereinbar ist, würde diese Bedenken weitgehend entfallen lassen. Sie würde auch in Zukunft sachgerechte Lösungen ermöglichen. Wir verweisen auf die Hinweise des Landkreistages NW zur Personalentwicklung unter gleichstellungsrelevanten Gesichtspunkten bei Beurlaubung und Teilzeitbeschäftigung (EILDienst LKT NW NR. 10/11 vom 03. Juni 1996, S.178)
- c) § 13 Abs. 3 des Gesetzentwurfs stellt einen Eingriff in bestehende tarifvertragliche Regelungen dar. Denn § 15 b BAT / § 14 b BMT-G bestimmt, daß mit in Vollzeit beschäftigten Angestellten auf Antrag eine geringere als die regelmäßige Arbeitszeit vereinbart werden soll, wenn sie mindestens ein Kind unter 18 Jahren oder einen nach ärztlichem Gutachten pflegebedürftigen sonstigen Angehörigen tatsächlich betreuen oder pflegen und dringende dienstliche bzw. betriebliche Belange nicht entgegenstehen. Die in § 13 Abs. 3 des Gesetzentwurfs vorgesehene Regelung enthält gegenüber den tariflichen Bestimmungen eine Verschärfung hinsichtlich der Möglichkeit des Arbeitgebers, Anträge auf Teilzeitbeschäftigung wegen der Betreuung eines Kindes oder eines pflegebedürftigen sonstigen Angehörigen abzulehnen. Während nämlich die tarifrechtlichen Vorschriften als „Soll-Vorschrift“ ausgestaltet sind und eine Ablehnung bereits bei dringenden dienstlichen bzw. betrieblichen Belangen ermöglichen, ist dem Antrag nach dem Gesetzentwurf zu entsprechen, soweit zwingende dienstliche Belange nicht entgegenstehen. Der durch § 13 Abs. 3 des Gesetzentwurfs vorgesehene Eingriff in bestehende tarifrechtliche Regelungen stößt auf erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist eine Eingriff des Gesetzgebers in bestehende tarifliche Vereinbarungen nur dann zulässig, wenn der Gesetzgeber sich dabei auf Grundrechte Dritter oder andere mit Verfassungsrang ausgestattete Rechte stützen kann und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahrt. Dabei ge-

nießen bestehende tarifvertragliche Regelungen wie die oben erwähnten §§ 15 b BAT und 14 b BMT-G grundsätzlich einen stärkeren Schutz als die Tarifautonomie in Bereichen, in denen die Koalitionen keine Regelungen getroffen haben. Die Abstufung des Schutzes, den Artikel 9 Abs. 3 GG gewährt, wirkt sich in den Anforderungen aus, die an die Rechtfertigung von Eingriffen zu stellen sind. Je gewichtiger der Schutz, den Artikel 9 Abs. 3 GG insofern verleiht, desto schwerwiegender müssen die Gründe sein, die einen Eingriff rechtfertigen sollen. Schwerwiegende Gründe, die den vorgesehenen Eingriff in bestehende tarifvertragliche Regelungen rechtfertigen könnten, sind nicht erkennbar. Sie werden in der Begründung auch nicht ansatzweise angeführt.

- d) Ein dem § 13 Abs. 4 ähnliches Benachteiligungsverbot für Beschäftigte mit ermäßigter Arbeitszeit enthält § 78 e LBG NW. Eine dem § 13 Abs. 4 Satz 2 entsprechende Bestimmung („Teilzeitbeschäftigung darf sich nicht nachteilig auf die dienstliche Beurteilung auswirken.“) fehlt jedoch im LBG NW. Eine Rechtsbereinigung und Harmonisierung der Vorschriften ist erforderlich. Denn es widerspricht dem Ziel, für Bürger und Rechtsanwender übersichtlich zu regeln welche Bestimmungen gelten, wenn der gleiche Sachverhalt verstreut in verschiedenen Gesetzen unterschiedlich geregelt wird.

Im übrigen gehen wir davon aus, daß mit dem in § 13 Abs. 4 Satz 2 geregelten Benachteiligungsverbot nur Benachteiligungen in der Beurteilung ausgeschlossen werden sollen, die unmittelbar an die Teilzeitarbeit anknüpfen. Soweit Teilzeitarbeit sich mittelbar auf die Qualifikation und Eignung auswirkt, muß dies im Rahmen der Eignungsbeurteilung weiterhin berücksichtigt werden können. Insbesondere langandauernde unterhältige Teilzeitarbeit kann aber auch Auswirkungen auf den Grad der Qualifikation und Eignung haben. Denn Qualifikation wird auch durch Berufspraxis erworben. Der Grad der Qualifikation kann auch mit der zeitlichen Dauer der Berufspraxis zusammenhängen. Die jetzt vorgeschlagene Formulierung des § 13 Abs. 4 Satz 2 schließt bei wörtlicher Auslegung auch solche mittelbaren Auswirkungen von Teilzeitarbeit in das Benachteiligungsverbot ein. Zumindest in der Begründung des Gesetzentwurfs sollte klargestellt werden, daß ein derart umfassendes Benachteiligungsverbot nicht Gegenstand der Regelung des § 13 Abs. 4 Satz 2 ist.

- e) Eine dem § 13 Abs. 5 vergleichbare Informationspflicht enthält § 78 d LBG NW. Das Nebeneinander dieser beiden Vorschriften mit teilweise unterschiedlichen Formulierungen und Geltungsbereichen führt zu Anwendungsschwierigkeiten. Eine Rechtsbereinigung ist dringend angezeigt. Im Zuge dieser Rechtsbereinigung sollte generell überprüft werden, inwieweit eine Informationspflicht des Dienstherrn geboten ist. Die in § 13 Abs. 5 vorgesehene Verpflichtung für die Dienstherrn, Beschäftigte insbesondere auch auf die versorgungs- und rentenrechtlichen Folgen einer Teilzeitbeschäftigung hinzuweisen, ist nicht sachgerecht.

Das Versorgungs- und Rentenrecht ist inzwischen so kompliziert, daß in der Regel nur die Versorgungskassen und die Rentenversicherungsträger eine fundierte Auskunft über die Konsequenzen der Teilzeitbeschäftigung für die Versorgung im Alter erteilen können. Viele kommunale Gebietskörperschaften sind auch aus haftungsrechtlichen Gründen deshalb schon seit langem dazu übergegangen, ihre Bediensteten allenfalls darauf hinzuweisen, daß eine Teilzeitbeschäftigung Konsequenzen für die Altersversorgung haben kann und daß nähere Informationen hierzu bei den Versorgungskassen und Rentenversicherungsträgern erhältlich sind. Dieser Praxis sollten die entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen angepaßt werden, wenn sie denn überhaupt beibehalten werden.

- f) Die in § 13 Abs. 6 vorgesehene Verpflichtung, bei Teilzeitbeschäftigung aus familiären Gründen im Rahmen haushaltsrechtlicher Regelungen einen personellen oder organisatorischen Ausgleich vorzunehmen, ist ein Eingriff in die durch Artikel 28 GG geschützte Organisationshoheit der kommunalen Gebietskörperschaften. Sie entzieht der bisherigen Praxis der kommunalen Gebietskörperschaften die Grundlage, auch die Teilzeitbeschäftigung aus familiären Gründen zu nutzen, um Arbeitsplätze neu zuzuschneiden oder Stellen befristet nicht neu zu besetzen, auch wenn dies noch nicht durch entsprechende Regelungen im Stellenplan sofort seinen Niederschlag findet. Diese Praxis hat sich bewährt. Gründe, die einen Eingriff in die Organisationshoheit der kommunalen Gebietskörperschaften verfassungsrechtlich rechtfertigen könnten, sind nicht erkennbar. § 13 Abs. 6 sollte daher ersatzlos gestrichen werden.
- g) Es fehlt es an der dringend wünschenswerten Harmonisierung des § 13 Abs. 7 des Entwurfs mit § 78 b Abs. 3 LBG NW. Beide Bestimmungen regeln zum Teil den gleichen Sachverhalt mit unterschiedlichen Formulierungen. Hinzu kommt, daß § 78 b Abs. 3 LBG NW anders als § 13 Abs. 7 auch die Möglichkeit eröffnet, gegen den Willen von Beschäftigten die Teilzeitbeschäftigung zu beschränken oder den Umfang der zu leistenden Arbeitszeit zu erhöhen. Das Nebeneinander dieser beiden Bestimmungen mit unterschiedlichen Regelungen und Formulierungen führt zu Anwendungsschwierigkeiten, weil unklar ist, welche Bestimmung den Vorrang hat. Bei der notwendigen Rechtsbereinigung sollte berücksichtigt werden, daß es problematisch ist, die Erfolgsaussichten eines Antrags auf Übergang von der Teilzeitbeschäftigung zur Vollzeitbeschäftigung auch davon abhängig zu machen, ob dem Beschäftigten die Teilzeitbeschäftigung im bisherigen Umfang nicht mehr zugemutet werden kann. Diese Voraussetzung führt nur zu heillosen Diskussionen über die Frage, was persönlich zugemutet werden kann und was nicht. Im übrigen stellt sich die Frage, welche Zumutungs Gesichtspunkte herangezogen werden sollen (Familienstand, Einkommensverhältnisse der Familie, Einkommen des Ehemannes?). Diese Probleme würden vermieden,

wenn die Frage einer Änderung der Teilzeitbeschäftigung in Anlehnung an § 78 b Abs. 1 LBG NW wie folgt geregelt würde:

„Eine Änderung des Umfangs der Teilzeitbeschäftigung oder der Übergang zur Vollzeitbeschäftigung kann auf Antrag zugelassen werden, wenn dienstliche Belange nicht entgegenstehen.“

Durch die Umwandlung von einer Soll- in eine Kannvorschrift würden auch die oben erwähnten widersprüchlichen Tendenzen zwischen § 8 Abs. 5 und § 13 Abs. 7 des Entwurfs erheblich reduziert.

11. Artikel 1 § 14 (Beurlaubung)

Die gegen § 13 vorgebrachten Bedenken gelten für die in § 14 vorgesehenen Regelungen, die sich an Regelungen des § 13 anlehnen, entsprechend (§ 14 Abs. 1 - 3 und § 14 Abs. 7). Dies gilt auch für die oben unter 9. c) dargestellten verfassungsrechtlichen Bedenken. Denn § 14 stellt eine Verschärfung zu Lasten der Arbeitgeber gegenüber den Regelungen des § 15 BAT und § 47 a) BMT-G dar.

Grundsätzlich ist die Zielsetzung des § 14 Abs. 6 zu unterstützen, auch schon beurlaubte Beschäftigte während ihrer Beurlaubung so frühzeitig in das Fortbildungsangebot einzubeziehen, daß der Wiedereinstieg in den Beruf nach Ende ihrer Beurlaubung keine Schwierigkeiten macht. Allerdings ist darauf hinzuweisen, daß ein sinnvolles Fortbildungsangebot häufig erst gegen Ende der Beurlaubungszeit möglich ist, da sich dann erst abzeichnet, inwieweit die Qualifikationsanforderungen der zu besetzenden Arbeitsplätze sich im Laufe der Zeit geändert haben. Gegen Ende der Beurlaubungszeit entwickeln zudem die meisten Beschäftigten häufig überhaupt erst ein Interesse, an Fortbildungsmaßnahmen teilzunehmen. Hinzu kommt, daß sich häufig erst im Laufe der Beurlaubungszeit herausstellt, ob die Beschäftigten überhaupt ihre berufliche Tätigkeit beim bisherigen Arbeitgeber wieder aufnehmen. Trotzdem durchgeführte frühzeitige Fortbildungsmaßnahmen für solche Beschäftigte würden daher die Gefahr von Fehlinvestitionen öffentlicher Mittel nach sich ziehen. Wir gehen davon aus, daß die in § 14 Abs. 6 enthaltene Verpflichtung, beurlaubten Bediensteten während ihrer Beurlaubung Fortbildungsmaßnahmen anzubieten, so zu verstehen ist, daß sie der oben beschriebenen Praxis nicht entgegensteht.

Trotzdem kann die Einbeziehung von beurlaubten Bediensteten in Fortbildungsmaßnahmen unter einem anderen Gesichtspunkt zu Problemen führen. In diesem Zusammenhang ist nämlich

Artikel 1 § 11 Abs. 1 zu berücksichtigen, der vorschreibt, daß die Vergabe von Plätzen für Fortbildungsmaßnahmen an Frauen entsprechend dem Anteil weiblicher Beschäftigter an den Bewerbungen zu erfolgen hat. Insbesondere wenn Bewerbungen von beurlaubten Beschäftigten für derartige Fortbildungsmaßnahmen in die Berechnungsgrundlagen für die Quote eingehen müssen, ohne daß ihnen die zuvor genannten Gesichtspunkte entgegengehalten werden könnten, bestünde die Gefahr, daß auf Kosten des Dienstherrn Fortbildung am dienstlichen Bedarf vorbei erfolgen würde. Um dies zu verhindern, ist eine Harmonisierung der beiden Bestimmungen notwendig. Denkbar wäre es z.B., ausdrücklich klarzustellen, daß Bewerbungen von Beurlaubten nicht in die Berechnungsgrundlage für die Quote nach § 11 Abs. 1 eingehen, wenn es denn bei der Regelung des § 11 Abs. 1 des Entwurfs bleiben sollte.

12. Artikel 1 § 21 (Geltungsbereich)

Zunächst ist zu begrüßen, daß § 21 eine Anzahl von Bestimmungen, die für die Gleichstellungsbeauftragten in der Landesverwaltung gelten, im kommunalen Bereich nicht für anwendbar erklärt. Dies gilt insbesondere für die im Landesbereich vorgesehene fachliche Weisungsfreiheit für Gleichstellungsbeauftragte.

Obwohl aus sachgerechten Gründen nicht alle Bestimmungen, die für Gleichstellungsbeauftragte im Landesbereich anwendbar sind, im kommunalen Bereich Anwendung finden sollen, ist trotzdem nicht zu verkennen, daß der Gesetzentwurf bei den Kompetenzzuweisungen und Rechten, die er kommunalen Gleichstellungsbeauftragten einräumt, offensichtlich von einem Aufgabenverständnis der Gleichstellungsbeauftragten (und des Gleichstellungsministeriums) ausgeht, daß diesen neben der Kommunalaufsicht, die die Einhaltung der Gesetzesbindung durch die Kommunalverwaltung sicherzustellen hat, und der Personalvertretung, die die Interessen der Beschäftigten wahrzunehmen hat, die Rolle einer Art „Oberaufsicht“ einräumt. Statt im einzelnen die Notwendigkeit zu begründen, welche Anhaltspunkte aus der Praxis es rechtfertigen könnte, der Gleichstellungsbeauftragten die verschiedenen Sonderkompetenzen neben den Rechten des Personalrates und den sonstigen Kontrollmechanismen zur Einhaltung der Gesetzesbindung der Verwaltung einzuräumen, und daß diese Sonderrechte notwendig sind, um Verstöße gegen das Verfassungsziel der Gleichstellung von Frau und Mann zu vermeiden, scheint der Gesetzentwurf sich an der theoretisch richtigen allgemeinen Lebensweisheit zu orientieren, daß es kein Gesetz gibt, das nicht unterlaufen, umgangen oder gebrochen werden kann. Daß ein derartiger, sich an theoretischen Mißständen orientierender Maßstab von Gesetzgebung mit dem Ziel kollidieren muß, überflüssige und unnötigen bürokratischen Aufwand verursachende Gesetzesregelungen zu vermeiden, ist offensichtlich.

Kritisch ist auch zu vermerken, daß der Gesetzentwurf mit keinem Wort darauf eingeht, ob die zahlreichen, häufig an theoretisch denkbaren Mißständen und nicht an der Lebenswirklichkeit orientierten Beteiligungs- und Kontrollrechte der Gleichstellungsbeauftragten entsprechend den Intentionen des Gesetzentwurfs ohne personelle und sachliche Verstärkung der Ressourcen der Gleichstellungsbeauftragten überhaupt sachgerecht wahrgenommen werden können. Dabei ist es offensichtlich, daß dies nicht möglich ist, wenn der Gesetzentwurf ernst genommen werden soll. Auch insoweit fehlt es an der Kostenneutralität und an dem finanziellen Ausgleich, der nach dem Konnexitätsprinzip erforderlich wäre.

Im einzelnen ist zu den Vorschriften, die der Gesetzentwurf für den kommunalen Bereich für anwendbar erklärt, folgendes anzumerken:

a) § 17 (Aufgaben der Gleichstellungsbeauftragten)

Die in § 17 Abs. 1 Nr. 1 2. Halbsatz enthaltene Bestimmung, daß die Gleichstellungsbeauftragte gleichberechtigtes Mitglied von Beurteilungsbesprechungen ist, ist in ihrem Anwendungsbereich unklar und in der Praxis kaum vollziehbar. Das Beurteilungswesen ist in den Kommunalverwaltungen höchst unterschiedlich geregelt. Einen rechtlich eindeutig faßbaren Begriff, was eine Beurteilungsbesprechung im Sinne des § 17 Abs. 1 Nr. 1 sein könnte, gibt es schon aus diesem Grunde nicht. Besprechungen, deren Gegenstand Beurteilungen sind und die damit potentiell in den Anwendungsbereich des § 17 Abs. 1 Nr. 1 fallen könnten, finden auf zahlreichen Ebenen statt. Zu nennen sind z.B.:

- Besprechung mit zu Beurteilenden, in der die Beurteilung eröffnet wird und diese Gelegenheit haben, hierzu Stellung zu nehmen.
- Besprechung des Entwurfsverfassers einer Beurteilung mit dem Vorgesetzten, der die Beurteilung endgültig unterschreibt.
- Besprechungen, in denen allgemeine Richtlinien für die Abfassung von Beurteilungen erarbeitet und festgelegt werden.
- Beurteilungsbesprechungen, in denen eine einheitliche Anwendung der Beurteilungskriterien in verschiedenen Ämtern und Abteilungen einer Verwaltung sichergestellt werden soll. Gegenstand solcher Beurteilungsbesprechungen sind häufig auch einzelne Beurteilungen von Bediensteten sein, um sie mit dem Ziel nach unten oder nach oben zu korrigieren, eine einheitliche Beurteilungspraxis in einer Verwaltung zu erreichen.

Nach dem Gesetzentwurf ist es unklar, welche Art von Beurteilungsbesprechungen gemeint ist, an denen die Gleichstellungsbeauftragte gleichberechtigtes Mitglied teilnehmen soll.

Auch die Begründung des Gesetzentwurfs, daß Beurteilungssprechungen im Sinne dieser Vorschrift insbesondere Besprechungen sind, in denen Fragen der Quotierung oder einheitlichen Anwendung von Beurteilungskriterien in verschiedenen Organisationseinheiten erörtert werden, bringt keine Klarheit. Denn die Begründung geht davon aus, daß es sich bei den von ihr genannten Beispielfällen nicht um eine abschließende Aufzählung der beteiligungspflichtigen Beurteilungsbesprechungen handelt.

Soweit der Gesetzentwurf anstrebt, der Gleichstellungsbeauftragten auch bei einzelnen Beurteilungen von Bediensteten ein „gleichberechtigtes Mitspracherecht“ einzuräumen, geht er von einer Fiktion aus. Um sachkompetent an solchen Gesprächen mitzuwirken, müßte die Gleichstellungsbeauftragte einen zutreffenden Überblick über den Leistungsstand aller Bediensteten einer Verwaltung besitzen. Dies ist nicht möglich. Hinzu kommt, daß die Gleichstellungsbeauftragte auch aus zeitlichen Gründen nicht in der Lage wäre, alle diese Termine wahrzunehmen.

Es sollte daher bei der üblichen Praxis bleiben, für die es keiner besonderen Regelung im Sinne des § 16 Abs. 1 Nr. 1 2. Halbsatz bedarf, daß die Gleichstellungsbeauftragte an der Erarbeitung von Beurteilungsrichtlinien mitwirkt, und im übrigen an Besprechungen, die Einzelbeurteilungen zum Gegenstand haben, allenfalls nur auf Wunsch der Betroffenen teilnimmt.

b) § 18 (Rechte der Gleichstellungsbeauftragten)

§ 18 des Entwurfs weitet die Rechte der Gleichstellungsbeauftragten zum Teil in einer Weise aus, der sachlich nicht zu rechtfertigen ist. Die Gleichstellungsbeauftragte erhält in Personalangelegenheiten sogar eine stärkere Stellung als der von den Beschäftigten gewählte Personalrat. Dieser Eingriff in die Organisationshoheit der kommunalen Selbstverwaltung bedarf einer Abwägung der widerstreitenden Ziele und einer Begründung, warum er erforderlich ist. Daran fehlt es.

- a) Die Regelung des Akteneinsichtsrecht in Abs. 1 ist in mehrfacher Hinsicht problematisch.

- Wenn man es für erforderlich hält, die Selbstverständlichkeit im Gesetz zu regeln, daß der Gleichstellungsbeauftragten alle für ihre Arbeit erforderlichen entscheidungsrelevanten Informationen zugänglich zu machen sind (Akteneinsichtsrecht), sollte auch die Selbstverständlichkeit geregelt werden, daß ein Akteneinsichtsrecht der Gleichstellungsbeauftragten nur besteht, soweit dies für die Erledigung ihrer Aufgaben erforderlich ist.

- Hinsichtlich des Rechts der Einsichtnahme in Personalakten etc. ist darauf hinzuweisen, daß dieses Recht dann auf datenschutzrechtliche Bedenken stoßen würde, wenn es bei den umfassenden Beteiligungsrechten der Gleichstellungsbeauftragten bei Beurteilungsgesprächen verbleiben sollte. Faktisch hätte dann die Gleichstellungsbeauftragte nämlich unter Hinweis auf solche Beurteilungsgespräche den Zugang zu allen Personalakten, ohne Rücksicht darauf, ob die Beurteilungsgespräche tatsächlich im Einzelfall gleichstellungsrelevant sind. Ein derart umfassender Zugang zu Personalakten ohne Zustimmung des Betroffenen ist im Hinblick auf das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung nicht vertretbar.

- Schließlich ist darauf hinzuweisen, daß die ausdrückliche Regelung des Rechts auf Einsicht in Personalakten nach Maßgabe des § 102 Abs. 3 in § 18 Abs. 1 Satz 2 Mißverständnissen über den Umfang des Rechts auf Akteneinsicht in Personalakten Vorschub leisten könnte. § 102 Abs. 3 LBG NW räumt der Gleichstellungsbeauftragten nämlich gerade kein selbständiges Akteneinsichtsrecht ein. Er gibt vielmehr dem Leiter der Verwaltung nur die Möglichkeit, Beauftragten, die zur Wahrnehmung besonderer Belange an Personalentscheidungen zu beteiligen sind, die für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben notwendigen Informationen auch durch die Möglichkeit zur unmittelbaren Einsicht in Personalakten zur Verfügung zu stellen. Wir verweisen insoweit auf die eindeutige Entscheidung des Oberverwaltungsgerichtes Münster vom 04. Mai 1995 (Az: 6 A 690/93 - abgedruckt im EILDIENTST des Landkreistages NW Nr. 4/5 vom 14. März 1995, S. 74).

Eine Regelung, die der Gleichstellungsbeauftragten ein selbständiges Akteneinsichtsrecht losgelöst von den Maßgaben des § 102 Abs. 3 einräumen würde, wäre im übrigen sachwidrig. Selbst die Mitglieder der Kommunalvertretung haben bei den von ihnen zu treffenden Personalentscheidungen kein unmittelbares Akteneinsichtsrecht in die Personalakten, sondern nur einen Anspruch gegen die Verwaltung, daß diese ihnen die für ihre Entscheidung benötigten personalrelevanten Informationen zur Verfügung stellt. Dies geschieht in aller Regel u.a. aus Datenschutzgründen nicht dadurch, daß den Mitgliedern der Kommunalvertretung unmittelbare Einsicht-

nahme in die Personalakten eingeräumt wird. Gerade wegen der datenschutzrechtlichen Problematik, die mit der unmittelbaren Einsichtnahme in Personalakten verbunden ist, und weil es in aller Regel möglich ist, der Gleichstellungsbeauftragten die notwendigen personalrelevanten Informationen für ihre Arbeit auch ohne unmittelbare Einsichtnahme in die Personalakten zur Verfügung zu stellen, sehen zahlreiche Bundesländer in ihren Gleichstellungsgesetzen im übrigen ausdrücklich vor, daß eine Einsichtnahme in Personalakten durch die Gleichstellungsbeauftragte nur im Einzelfall mit Zustimmung der betroffenen Bediensteten zulässig ist (vgl. § 13 Abs. 1 Satz 4 Gleichstellungsgesetz des Landes Bremen, § 20 Abs. 4 Satz 1 2. Halbsatz Gleichstellungsgesetz des Landes Niedersachsen, § 18 Abs. 3 Satz 2 Gleichstellungsgesetz des Landes Rheinland-Pfalz, § 21 Abs. 1 Satz 1 Gleichstellungsgesetz des Landes Sachsen, § 15 Abs. 3 Satz 2 Gleichstellungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt, § 18 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes des Bundes zur Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern); andere Landesgleichstellungsgesetze sehen selbst bei Zustimmung der Betroffenen kein ausdrückliches Recht der Gleichstellungsbeauftragten vor, in Personalakten einzusehen.

- b) Die in Abs. Satz 3 verankerten Beteiligungsrechte stellen einen Eingriff in die Organisationshoheit der kommunalen Selbstverwaltung dar. Sie bedürfen daher der Begründung. Daran fehlt es bisher. Vollzugsprobleme wird es auch nach sich ziehen, daß der Begriff der „Maßnahme“, der die Beteiligungspflicht auslöst, unbestimmt ist; es ist unklar, welche Maßnahmen gemeint sind (jede vorbereitende interne Maßnahme oder nur abschließende Entscheidungen, nur gleichstellungsrelevante oder alle Maßnahmen?). Gerade weil an eine Verletzung der Beteiligungspflicht Sanktionen geknüpft werden, muß genau definiert werden, bei welchen „Maßnahmen“ die Gleichstellungsbeauftragte zu beteiligen ist. Ohne eindeutige Legaldefinition des Begriffs „Maßnahme“ sind die Bestimmungen vollzugsunfähig. Sie ziehen wegen der Verknüpfung mit Sanktionen bei Verletzung der Beteiligungspflicht die Gefahr ständiger Konflikte mit sich, deren Gegenstand die Verletzung von Verfahrensvorschriften, nicht aber sachliche Probleme der Gleichstellungspolitik sind.

Ohne eine klare Definition des Begriffs „Maßnahme“ sind im übrigen von der Regelung eher kontraproduktive Wirkungen zu erwarten. Um den Vorwurf eines Verstoßes gegen die Beteiligungspflicht und die damit verbundenen Sanktionen zu vermeiden, besteht die Gefahr, daß die Dienststelle ihren Gleichstellungsbeauftragten vorsichtshalber auch eine große Zahl von „Maßnahmen“ zuleitet, bei denen Gleichstellungsrelevanz nicht unmittelbar erkennbar ist. Damit würde die Arbeit der Gleichstellungsbeauftragten im Ergebnis lahmgelegt. Denn die Gleichstellungsbeauftragte könnte die

Flut von gleichstellungsrelevanten und nichtgleichstellungsrelevanten Informationen kaum noch sachgerecht verarbeiten.

- c) Das in Abs. 5 verankerte eigenständige gesetzliche Recht der Gleichstellungsbeauftragten, sich ohne Einhaltung des Dienstweges an andere Gleichstellungsbeauftragte oder an das Gleichstellungsministerium zu wenden, wird strikt abgelehnt. Mit dieser Ablehnung soll keinesfalls die bewährte Praxis von kommunalen Gleichstellungsbeauftragten in Frage gestellt werden, interkommunal miteinander zusammenzuarbeiten, ohne daß der Dienstvorgesetzte jeweils hiervon in allen Einzelheiten unterrichtet ist oder dies gar genehmigen müßte. Diese Praxis erfolgt heute wie bei der interkommunalen Zusammenarbeit anderer Fachämter auf der Basis von Delegationsentscheidungen der Hauptverwaltungsbeamten, die dem jeweiligen Bediensteten Entscheidungsspielräume in der Erwartung einräumen, daß diese verantwortungsbewußt wahrgenommen werden und der Dienstvorgesetzte dann unterrichtet wird, wenn sich dabei grundsätzliche oder politisch wichtige Fragen ergeben, die nicht ohne Absprache mit dem jeweiligen Dienstvorgesetzten oder Hauptverwaltungsbeamten behandelt werden können, wenn der Grundsatz der Einheit der Verwaltung und die politische Letztverantwortung des Hauptverwaltungsbeamten für alle Aktivitäten „seiner“ Verwaltung nicht in Frage gestellt werden sollen. Der Gesetzentwurf geht jetzt einen erheblichen Schritt weiter, indem er den Gleichstellungsbeauftragten ein selbständiges, eigenständiges Recht einräumen will, losgelöst vom Grundsatz der Einheit der Verwaltung und der Letztverantwortung des Hauptverwaltungsbeamten aktiv zu werden. Dies kann bei den Gleichstellungsbeauftragten ebensowenig akzeptiert werden, wie es akzeptiert werden könnte, wenn vergleichbare gesetzliche Rechte für andere kommunale Fachämter verankert werden sollten.

Auch das vorgeschlagene eigenständige gesetzliche Recht von Gleichstellungsbeauftragten, sich direkt losgelöst von der „Letztverantwortung“ des Hauptverwaltungsbeamten und vom Grundsatz der Einheit der Verwaltung an das Gleichstellungsministerium wenden zu können, ist aus den vorgenannten Gründen ebenfalls sachwidrig. Auch mit dieser Kritik wenden wir uns nicht gegen eine Praxis, bei der Gleichstellungsbeauftragte sich im Rahmen der ihnen vom Hauptverwaltungsbeamten eingeräumten Möglichkeiten ggf. direkt an das Gleichstellungsministerium wenden, ohne jeweils den Hauptverwaltungsbeamten im Einzelfall zu unterrichten etc..

Neben den schon angeführten Grundsätzen (Einheit der Verwaltung, Letztverantwortung des Hauptverwaltungsbeamten) spricht auch noch ein anderer Gesichtspunkt gegen ein derartiges eigenständiges gesetzliches Recht:

Aufsicht und Rechte von obersten Landesbehörden gegenüber der kommunalen Selbstverwaltung sind in Gesetzen präzise auch zum Schutz der kommunalen Selbstverwaltung geregelt. Dies gilt auch für die Überwachung der Einhaltung des Grundsatzes der Gesetzesbindung der Verwaltung im Bereich der Gleichstellungspolitik. Ein daneben bestehendes Recht der Gleichstellungsbeauftragten, sich unmittelbar an das Gleichstellungsministerium zu wenden, obwohl dieses weder die Fach- noch Rechtsaufsicht gegenüber den Kommunen hat, kann nur als Versuch gewertet werden, die Schutzfunktion der eindeutigen gesetzlichen Regelungen über die Rechts- und Fachaufsicht von obersten Landesbehörden für die kommunale Selbstverwaltung zu unterlaufen.

Die Regelung sollte deshalb ersatzlos gestrichen werden.

d) § 20 (Anrufungsrecht der Beschäftigten)

Gemäß §21 i.V.m. § 20 sollen sich kommunale Bedienstete in Zukunft direkt ohne Einhaltung des Dienstweges auch unmittelbar an das Gleichstellungsministerium wenden können. Damit werden § 179 LBG NW und vergleichbare arbeits- und tarifvertragliche Regelungen außer Kraft gesetzt. Sie sehen vor, daß Bedienstete Beschwerden und Anregungen vorbringen können, hierbei aber der Dienstweg einzuhalten ist. Weiterhin sehen sie vor, daß der Beschwerdeweg bis zu obersten Dienstbehörde (in kommunalen Gebietskörperschaften ist dies die Kommunalvertretung) offen steht. Daneben haben Bedienstete wie jeder Staatsbürger noch die Möglichkeit, sich außerhalb des Dienstweges mit einer Petition an den Landtag oder den Bundestag zu wenden. Sachliche Gründe, warum sich Beschäftigte in den Kommunalverwaltungen direkt auch an das Gleichstellungsministerium wenden können sollen, sind nicht erkennbar und werden auch nicht angeführt. Der Regelung liegt offensichtlich ein Verständnis des Gleichstellungsministeriums als einer Art Aufsichtsbehörde jenseits der klaren gesetzlichen Regelungen über die Rechts- und Fachaufsicht gegenüber kommunalen Gebietskörperschaften zugrunde. Die Regelung sollte ersatzlos gestrichen werden.

13. Artikel 1 § 26 Abs. 2 (Übergangsregelungen)

Wir begrüßen, daß die ursprünglich im Referentenentwurf vorgesehene Frist von sechs Monaten für die erstmalige Erstellung eines Frauenförderplanes im Sinne des § 5 Abs. 1 des Entwurfs auf zwölf Monate verlängert worden ist. Damit ist einer Anregung von uns Rechnung getragen worden.

Die Sanktion, die § 26 Abs. 2 Satz 3 verhängt, wenn nicht innerhalb dieser Frist ein Frauenförderplan aufgestellt wird, ist allerdings außerordentlich problematisch. § 26 Abs. 2 Satz 3 2. Halbsatz sieht nämlich nur bei Einstellungen, nicht aber bei Beförderungen und Höhergruppierungen (Umsetzungen) vor, daß eine Einstellung trotz Überschreiten der Frist für die Aufstellung eines Frauenförderplanes vorgenommen werden kann, wenn dies zwingende dienstliche Gründe gebieten. Auch eine Umsetzung oder Beförderung kann aber in sensiblen Bereichen insbesondere in der Kommunalverwaltung aus zwingenden dienstlichen Gründen geboten sein, um den Dienstbetrieb weiter aufrechterhalten zu können. Wenn der Arbeitsplatz, auf den umgesetzt werden muß, andere Tätigkeitsmerkmale erfüllt als der bisherige Arbeitsplatz, und diese Tätigkeitsmerkmale einer höheren Vergütungsgruppe zugeordnet sind, ist mit der Umsetzung im Geltungsbereich des BAT zwingend auch eine Höhergruppierung verbunden. Denn der Dienstherr kann Höhergruppierungen nicht aussetzen, auf die nach den einschlägigen tarifvertraglichen Regelungen ein Rechtsanspruch besteht, wenn bestimmte Tätigkeitsmerkmale erfüllt sind.

Im übrigen wäre es auch eine sachwidrige „Repressalie“, wenn auf Gesetzesverstöße, für die die betreffenden Bediensteten in keiner Weise verantwortlich sind, mit (rechtswidrigen) Beschränkungen der Ansprüche dieser Bediensteten reagiert würde. Wer auf Verstöße gegen die von ihm erlassenen Gesetze seinerseits mit Gesetzesverstößen reagiert, untergräbt die für die Wirksamkeit von Gesetzen unerläßliche allgemeine Akzeptanz der Verbindlichkeit von Gesetzen. Wir raten daher dringend dazu, die vorgesehene Sanktion zu streichen. Die Instrumente, die Kommunalaufsicht und Fachaufsicht bereithalten, um Gesetzesverstößen von kommunalen Gebietskörperschaften begegnen zu können, sind ausreichend.

Zumindest sollte § 26 Abs. 2 Satz 3 mit dem Ziel geändert werden, daß neben Einstellungen auch Beförderungen und Höhergruppierungen möglich sind, die aus zwingenden dienstlichen Gründen geboten sind. § 26 Abs. 2 Satz 3 2. Halbsatz müßte dann wie folgt lauten:

„...; dies gilt nicht für Einstellungen, Beförderungen und Übertragungen höherwertiger Tätigkeiten, die aus zwingenden dienstlichen Gründen geboten sind.“