



Städte- und Gemeindebund  
Nordrhein-Westfalen

■ Städte- und Gemeindebund NRW • Postfach 10 39 52 • 40030 Düsseldorf

Vorbericht  
40. Sitzung des Gleichstellungsausschusses  
des StGB NRW  
am 12.04.2016 in Düsseldorf

**Punkt 3 der TO:  
Novellierung des  
Landesgleichstellungsgesetzes NRW**

Postfach 10 39 52 • 40030 Düsseldorf  
Kaiserswerther Straße 199-201  
40474 Düsseldorf  
Telefon 0211 • 4587-1  
Telefax 0211 • 4587-292  
E-Mail: info@kommunen-in-nrw.de  
pers. E-Mail: Anne.Wellmann@kommunen-in-nrw.de  
Internet: www.kommunen-in-nrw.de

Aktenzeichen: 7.2.001/002 Wel/Da  
Ansprechpartner:  
Beigeordneter Wohland  
Hauptreferentin Wellmann  
Durchwahl 0211 • 4587- 223/226

31.03.2016

**3.1 Beschlussvorschlag:**

Der Ausschuss wird um Aussprache und Beschlussfassung gebeten.

**3.2 Begründung:**

**3.2.1 Einführung**

Das Landeskabinett hat am 08. März 2016 die Einleitung der Verbändeanhörung zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Gleichstellungsrechts beschlossen. Der Gesetzentwurf ist dem Vorbericht als **Anlage 1** beigefügt. Die kommunalen Spitzenverbände haben Gelegenheit, bis zum 22. April 2016 zu dem Gesetzentwurf Stellung zu nehmen.

Das bisher geltende Landesgleichstellungsgesetz (LGG) ist 1999 in Kraft getreten. Nach Auffassung der Landesregierung hat sich das Gesetz grundsätzlich bewährt. Die regelmäßigen Berichte zur Umsetzung des LGG, die – erstmalig zum Stichtag 31.12.2003 und in der Folgezeit für jeweils einen Zeitraum von 3 Jahren – erstellt wurden, dokumentieren nach Einschätzung der Landesregierung neben den positiven Entwicklungen aber fortbestehenden Handlungsbedarf, vor allem im Bereich der höheren Entgelt- und Besoldungsgruppen, in Führungsfunktionen und in Gremien.

Zur Aufarbeitung der Problematik hat die Landesregierung gutachterliche Expertisen eingeholt. Zu nennen sind hier die Gutachten von Prof. Hans-Jürgen Papier (Rechtsgutachten zur Zulässigkeit von Zielquoten für Frauen in Führungspositionen im öffentlichen Dienst sowie zur Verankerung von Sanktionen bei Nichteinhaltung) Prof. Ulf Papenfuß (Repräsentation von Frauen in wesentlichen Gremien öffentlicher Organisationen in NRW – eine Bestandsaufnahme) und Prof. Margarete Schuler-Harms (Rechtsgutachten zur Frage der wirkungsvollen Ausgestaltung gesetzlicher Regelungen zur Realisierung eines ausgewogenen Geschlechterverhältnisses in Gremien).

Der vorliegende Gesetzentwurf soll diesen Befund durch die Weiterentwicklung bestehender Instrumentarien, insbesondere durch neue Quotierungsregelungen für Beförderungen und Höhergruppierungen sowie die Besetzung von Gremien, Rechnung tragen. Darüber hinaus soll die Position der Gleichstellungsbeauftragten deutlich gestärkt und Frauenfördermaßnahmen flexibilisiert werden.

Zur besseren Übersicht über die vorgesehenen Änderungen ist dem Vorbericht zusätzlich zu dem Gesetzentwurf eine Synopse beigelegt (**Anlage 2**), in der die Änderungen durch Unterstreichung hervorgehoben sind.

Nach Abschluss und Auswertung der Verbändeanhörung werden die Ergebnisse dem Landeskabinett erneut zur Entscheidung vorgelegt werden. Die Zuleitung des Gesetzentwurfes an den Landtag Nordrhein-Westfalen zur Beratung und Verabschiedung soll noch vor der Sommerpause erfolgen. Eine Vertreterin des Ministeriums für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter des Landes NRW (MGEPA) wird den Gesetzentwurf im Ausschuss vorstellen.

### **3.2.2 Der Gesetzentwurf im Einzelnen**

Der vorliegende Gesetzentwurf konzentriert sich hierbei korrespondierend mit der festgestellten Problemlage insbesondere auf folgende vier Schwerpunkte:

#### **3.2.2.1 Erstellung, Überprüfung und Fortschreibung von Gleichstellungsplänen (§ 5 des Entwurfs)**

Der Frauenförderplan wird in einen Gleichstellungsplan umbenannt. Die Regelungen werden entschlackt und flexibilisiert. Des Weiteren bestimmt § 5 Abs. 10 den Gleichstellungsplan als ein wesentliches Instrument der Personalplanung, insbesondere der Personalentwicklung der Dienststelle. Seine Umsetzung und Überprüfung ist besondere Verpflichtung der Dienststellenleitung, der Personalverwaltung sowie der Beschäftigten mit Vorgesetzten- oder Leitungsaufgaben. Mit § 6a führt der Gesetzentwurf eine Experimentierklausel ein, die es ermöglicht, anstelle des Gleichstellungsplans alternative Instrumente zu nutzen.

Die vorgenannten Regelungen dienen einer flexiblen Handhabung des Gleichstellungsplans und machen diesen ausdrücklich zum Bestandteil des kommunalen Personalmanagements. Die Experimentierklausel ermöglicht die Erprobung neuer Instrumente zur Erreichung der mit dem Gleichstellungsplan beabsichtigten Ziele.

#### **3.2.2.2 Vergabe von Ausbildungsplätzen, Einstellungen, Beförderungen und Übertragung höherwertiger Tätigkeiten (§ 7 des Entwurfs)**

Der Gesetzentwurf sieht eine Weiterentwicklung der bestehenden Quotenregelung für Beförderungen und Höhergruppierungen unter Ausschöpfung aller verfassungsrechtlichen Spielräume vor, um die beruflichen Entwicklungschancen von Frauen weiter zu verbessern. Dabei wird rechtliches Neuland betreten. Für den Beamtenbereich wurde auf Basis des Gutachtens von Prof. Hans-Jürgen Papier im Rahmen des Entwurfs für ein Dienstrechtsmodernisierungsgesetz bereits in § 19 Abs. 6 eine Neuregelung für das Landesbeamtengesetz vorgelegt. (**Anlage 3**) Diese Lösung wird – angepasst auf den Tarifbereich – in das LGG übernommen. Kern der Neuregelung ist, dass Frauen bei im wesentlichen gleicher Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung zu bevorzugen sind, so lange der Frauenanteil im Bereich der betroffenen Vergleichsgruppe unter 50 % liegt. Ziel dieser Regelung ist es, den Frauenanteil auch in Führungsfunktionen zu erhöhen.

Der Gleichstellungsausschuss hatte sich im Vorfeld der Novellierung des Landesbeamtengesetzes mit dem Gutachten von Prof. Papier auseinandergesetzt und sich für

die Übernahme von dessen Vorschlägen im öffentlichen Dienst ausgesprochen. Das Dienstrechtsmodernisierungsgesetz hat die von Prof. Papier vorgeschlagene Regelung in § 19 Abs. 6 übernommen.

Der Rechts-, Verfassungs-, Personal- und Organisationsausschuss hat sich hingegen auf seiner 33. Sitzung am 12. November 2015 für die Beibehaltung der bestehenden Regelungen im Landesbeamtengesetz ausgesprochen. Die bestehende Vorschrift sei von der Rechtsprechung nicht beanstandet bzw. sogar als verfassungskonform gebilligt worden, so dass man an ihnen festhalten solle. Andernfalls könnte der Eindruck entstehen, dass man das Merkmal „Frau“ doppelt benutze. Zunächst einmal, um eine nicht vorhandene Gleichgeeignetheit überhaupt erst herzustellen und dann, um aus einer solchermaßen bewirkten Gleichgeeignetheit den Vorsprung von Frauen bei Ernennungen zu folgern. Dies stehe nicht mehr mit dem Leistungsprinzip des Art. 33 Abs. 2 Grundgesetz in Einklang und würde zudem erhebliches Kritikpotential hervorrufen.

Ein abschließendes Votum des StGB-Präsidiums steht noch aus. Aus Sicht der Geschäftsstelle ist es jedenfalls unabdingbar, dass die Regelungen für Beamte und Angestellte vergleichbar ausgestaltet sind, um eine Gleichbehandlung von Beamten und Angestellten bei der Vergabe von Ausbildungsplätzen, Einstellungen, Beförderungen und Übertragung höherwertiger Tätigkeiten zu gewährleisten. Sofern die Neuregelung des § 19 Abs. 6 Dienstrechtsmodernisierungsgesetz somit umgesetzt wird, müsste dies folgerichtig ebenso für die Angestellten durch Umsetzung des § 7 LGG-Entwurf geschehen.

### **3.2.2.3 Quotierungsregelung für Gremien (§ 12 des Entwurfs)**

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass in sogenannten wesentlichen Gremien Frauen mit einem Mindestanteil von 40 % vertreten sein müssen. Dabei werden als wesentliche Gremien genannt Aufsichts- und Verwaltungsräte, vergleichbare aufsichtführende Organe sowie Gremien von besonderer tatsächlicher und rechtlicher Bedeutung. Hierzu zählen laut Entwurf regelmäßig Kommissionen, Beiräte, Ausschüsse und Kuratorien. Weiterhin zählen dazu Gremien, die durch die obersten Landesbehörden im Rahmen ihrer fachlichen Zuständigkeit als wesentlich bestimmt werden. Sofern die Gremien durch eine Wahlhandlung besetzt werden (sogenannte Wahlgremien) soll bei der Aufstellung von Listen und Kandidaturen der Anteil von Frauen mind. 40 % betragen.

Ausgenommen von der genannten Quotierung sind gemäß § 12 Abs. 2, Satz 5 die unmittelbar oder mittelbar aus Volkswahlen hervorgegangenen Vertretungskörperschaften der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie deren Ausschüsse. Gemeint sind damit insbesondere die Räte und ihre Ausschüsse.

Die Wesentlichkeit eines Gremiums ergibt sich nach der Gesetzesbegründung aus ihrer Stellung und Funktion als Kontrollorgan mit Entscheidungsbefugnissen von großer Bedeutung und Tragweite für die Unternehmen, für die sie tätig sind, bzw. aus der Tragweite ihrer Entscheidungen bzw. Empfehlungen für die Lebenssituation der Bürgerinnen und Bürger.

Wahlgremien sind zunächst Aufsichts- und Verwaltungsräte sowie vergleichbare aufsichtführende Organe. Davon umfasst ist unter anderem die große Gruppe der entsprechenden Organe kommunaler Unternehmen, die vom Rat als seinerseits aus Wahlen hervorgegangenem Gremium gewählt werden. Die Regelung des § 12 gilt für die kommunalen Unternehmen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform unmittelbar, für die kommunalen Unternehmen in privat-rechtlicher Rechtsform besteht die Verpflichtung, eine entsprechende Anwendung des § 12 in der Unternehmenssatzung zu regeln.

Keine Wahlgremien im Sinne dieser Vorschrift sind aus Volkswahlen unmittelbar oder mittelbar hervorgegangene politische Vertretungskörperschaften. Der Begriff bezeichnet Gremien, die sich aus gewählten unabhängigen Vertreterinnen und Vertretern zusammensetzen, die in ihren Entscheidungen frei sind (freies Mandat). Unmittelbar aus Volkswahlen hervorgegangene Gremien in diesem Sinne sind laut Gesetzesbegründung die Räte. Mittelbar aus diesen volksgewählten Gremien gehen z.B. die Landschaftsversammlungen als Gremien von Gemeindeverbänden, den Landschaftsverbänden, hervor. Die Ausschüsse sind jeweils als Untergliederungen dieser Gremien ebenfalls in den Ausnahmetatbestand miteinbezogen.

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

#### **3.2.2.4 Dienstliche Stellung der Gleichstellungsbeauftragten (§ 16 ff. des Entwurfs)**

Der Gesetzentwurf verfolgt des Weiteren eine Stärkung der Position der Gleichstellungsbeauftragten insbesondere im Hinblick auf ihre Rolle im Verhältnis zur Dienststellenleitung. Dabei verzichtet das LGG weiterhin auf die Vorgabe eines Mindeststundenkontingents für kommunale Gleichstellungsbeauftragte.

Der Entwurf enthält dabei folgende Regelungen:

- Recht auf Fortbildung der Gleichstellungsbeauftragten und ihrer Stellvertreterinnen mind. einmal pro Jahr, § 16 Abs. 4
- Recht auf Hinzuziehung externen Sachverständigen, § 18 Abs. 7

Die Gleichstellungsbeauftragte erhält das Recht, externen Sachverständigen hinzuzuziehen, und wird insofern dem Personalrat gleichgestellt. Vorgaben zur Deckelung der Kosten sieht der Entwurf nicht vor. Nach der Gesetzesbegründung sollen die Kosten durch die Dienststelle jedoch nicht unbeschränkt und in jedem Falle erfolgen. Sie seien insbesondere dann nicht als notwendig zu beurteilen, wenn die Hinzuziehung externen Sachverständigen rein willkürlich erfolge.

- Klagerecht der Gleichstellungsbeauftragten, § 19 a

Die Gleichstellungsbeauftragte erhält nach dem Gesetzentwurf künftig ein Klagerecht, wenn sie sich nach Abschluss des Widerspruchsverfahrens durch die Dienststelle in ihren Rechten verletzt sieht. Das Klagerecht soll der Gleichstellungsbeauftragten die tatsächliche Durchsetzbarkeit ihrer Rechte erleichtern und ist damit ein zentrales Element zur Stärkung ihrer Position bei der Aufgabenwahrnehmung. Zugleich wird damit die Verpflichtung der Dienststellenleitung untermauert, der Gleichstellungsbeauftragten die hiermit korrespondierenden Rechte zu gewährleisten.

Obwohl das Bundesgleichstellungsgesetz und mehrere Landesgesetze eine Klagebefugnis der Frauen bzw. Gleichstellungsbeauftragten vorsehen, gibt es laut Gesetzesbegründung bundesweit nur wenige Urteile zu Klagen von Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten. Insofern sei auch für die Ebene des

LGG davon auszugehen, dass die Inanspruchnahme des Klagerechts als ultima ratio nur besonderen Fällen von Meinungsverschiedenheiten zwischen der Dienststelle und der Gleichstellungsbeauftragten vorbehalten seien.

Ebenso wie bei der Hinzuziehung externen Sachverständes wird die Gleichstellungsbeauftragte auch im Hinblick auf ihr Klagerecht dem Personalrat gleichgestellt. Die Gleichstellungsbeauftragte als Einzelperson erhält somit als Einzelperson eine vergleichbar starke Rechtsposition wie der Personalrat als Kollegialorgan.

- Beteiligung der Gleichstellungsbeauftragten, § 18

§ 18 Abs. 1 Satz 1 sieht vor, dass die Gleichstellungsbeauftragte frühzeitig über beabsichtigte Maßnahmen zu unterrichten und anzuhören ist. Hier sind alle Akten, die Maßnahmen betreffen, an denen sie zu beteiligen ist, vorzulegen. Mit dieser Regelung wird die Informationspflicht der Dienststelle als „Bringschuld“ ausgestaltet. § 18 Abs. 3 regelt, dass eine Maßnahme rechtswidrig ist, sofern die Gleichstellungsbeauftragte nicht oder nicht rechtzeitig an einer Maßnahme beteiligt worden ist.

- Entscheidung über Vorrang der Aufgabenwahrnehmung; § 16 Abs. 1 Satz 2

Die Regelung sieht vor, dass die Gleichstellungsbeauftragte über den Vorrang ihrer Aufgabenwahrnehmung selbst entscheidet. Damit erhält die Gleichstellungsbeauftragte insofern eine herausgehobene Position, als der Dienstvorgesetzte kein Letztentscheidungsrecht mehr bezüglich ihrer Aufgabenwahrnehmung mehr hat.

Der Ausschuss wird um Diskussion und Beschlussfassung gebeten.