

Erläuterungen zum Landesgleichstellungsgesetz und den Verwaltungsvorschriften für die Verwaltungen des Landes

I. Warum Erläuterungen?

Das **Landesgleichstellungsgesetz** ist ein **komplexes Regelwerk**, das eine tragfähige Basis für ein modernes Personalmanagement schafft. Es hat einen breiten Anwendungsbereich: **So gilt es neben den Landesverwaltungen für die Kommunen und Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, die der Aufsicht des Landes unterstehen**, womit so unterschiedliche Organisationen wie etwa die Kammern, der WDR oder auch die Sparkassen erfasst werden. Das Gesetz ist darauf ausgerichtet, den Dienststellen vor Ort so **viele Standards wie nötig** vorzugeben, ihnen aber andererseits so **viele Spielräume wie nötig** zu belassen, um aktive Frauenförderung als integralen Teil ihrer Personalpolitik und damit in Umsetzung von „gender mainstreaming“ zu realisieren.

Diese Konzeption des LGG hat den Vorteil, dass für den gesamten Bereich der öffentlichen Verwaltung in Nordrhein-Westfalen **einheitliche Maßstäbe und Vorgaben** normiert werden, was einen gleichmäßig hohen Standard der Frauenförderung garantiert. Andererseits mussten wegen der notwendigen Abstraktheit der Regelungen Besonderheiten der einzelnen Bereiche zurücktreten. Um eine möglichst bereichsspezifische Umsetzung des LGG zu erleichtern, enthält das Gesetz selbst in § 23 eine Ermächtigungsgrundlage für den Erlass von Verwaltungsvorschriften. Von ihr hat das Ministerium für Frauen, Jugend, Familie und Gesundheit in Abstimmung mit den anderen Ressorts durch die Vorlage der „**Verwaltungsvorschriften zur Ausführung des Landesgleichstellungsgesetzes**“ Gebrauch gemacht. Gesetz und Verwaltungsvorschriften, die speziell auf den Bereich der Verwaltungen des Landes zugeschnitten sind, gehören zusammen. Als untergesetzliche Rechtsnormen bewegen sich die Verwaltungsvorschriften im Rahmen des LGG und erläutern diese in knapper Form. Andere Anwendungsbereiche des LGG, wie etwa der Kommunalbereich, werden durch diese Verwaltungsvorschriften nicht erfasst; für sie finden sich an anderer Stelle Ausführungshinweise.

Die für den Landesbereich zur Verfügung stehenden normativen Grundlagen – LGG und Verwaltungsvorschriften – sollen **durch** die vorliegenden **Erläuterungen weiter ergänzt** werden. Zum einen finden sich darin Hinweise zu Fragestellungen, die im ersten Jahr der Anwendung des LGG am häufigsten diskutiert worden sind. Zum anderen ist es an dieser Stelle möglich, wichtiges Hintergrundwissen zu vermitteln, insbesondere auch auf Entwicklungen in der Rechtsprechung ausführlicher einzugehen. Damit haben sie den Charakter einer **praxisorientierten Handreichung**.

II. Frauenförderpläne, §§ 5a, 6

Die Verpflichtung jeder Dienststelle, mit mindestens 20 Beschäftigten einen Frauenförderplan zu erstellen, ist ein wichtiger Bestandteil des Maßnahmenpakets, das die Verbesserung der beruflichen Chancen von Frauen zum Ziel hat. Als **integraler Bestandteil der Personalentwicklungsplanung** der Dienststelle zeigt der Frauenförderplan in erster Linie eine mögliche Unterrepräsentanz von Frauen in allen Besoldungs-, Vergütungs- und Lohngruppen sowie in allen Funktionsebenen der öffentlichen Verwaltung auf. Darüber hinaus analysiert er die Ursachen für diese Strukturen, erhellt Benachteiligungsmechanismen und sieht geeignete Maßnahmen zur Gegensteuerung vor.

Maßnahmen zur Förderung zur Gleichstellung und zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie sind weitere gesetzlich vorgegebene Schwerpunkte des Frauenförderplans. Die Verbesserung der Arbeitsbedingungen und des Aufgabenzuschnitts, Maßnahmen zur Aufwertung von Tätigkeiten an überwiegend mit Frauen besetzten Arbeitsplätzen, die Einrichtung von Mischarbeitsplätzen insbesondere für Schreibkräfte, die Ausweitung des Angebots flexibler Arbeitszeiten – all dies sind Beispiele für Handlungsfelder des Frauenförderplans, auch und gerade, wenn es an einer Unterrepräsentanz von Frauen fehlt.

In den Verwaltungsvorschriften ist detailliert dargelegt, welche Daten im Rahmen der Bestandsaufnahme zu erheben sind. Dies dient einer **einheitlichen Handhabung** und der **Vergleichbarkeit der Dienststellen** im Hinblick auf den Stand der Frauenförderung. Um unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand zu vermeiden, kann bei der erstmaligen Erstellung des Frauenförderplans auf bestimmte, näher bezeichnete Erhebungen verzichtet werden. Die Berichte, die innerhalb von sechs Monaten nach Ablauf des Frauenförderplans von den Dienststellen zu erstellen sind, fließen in den Bericht der Landesregierung zur Umsetzung des LGG in der Landesverwaltung (vgl. § 22 LGG) ein.

Im Vergleich zu den Frauenförderplänen, die in weiten Teilen der Landesverwaltung in den zurückliegenden Jahren bereits erstellt wurden, sind nunmehr **zwei zusätzliche Komponenten** bedeutsam: Frauenförderpläne enthalten nach dem LGG **Prognosen** über die künftige Personalentwicklung sowie **Zielvorgaben** im Hinblick auf Einstellungen und Beförderungen oder Höhergruppierungen. Diese gesetzlichen Vorgaben beinhalten hohe Ansprüche an die Personalverwaltungen: Immerhin werden damit in allgemeiner Form Weichen für künftige Personalentscheidungen gestellt. Die Definition einer zusätzlichen Zielbestimmung als Leitlinie der Personalentwicklung legt u.U. das Ergreifen weiter Maßnahmen - neben der qualifikationsabhängigen Entscheidungsquote des § 7 LGG - nahe (z.B. begleitende Fortbildung). Dieses **Zusammenspiel von einzelfallbezogener Personalentscheidung nach dem Prinzip der Bestenauslese und gezielter frauenfördernder Personalplanung** bringt eine **neue Qualität** in die bereits bisher

geltende Pflicht zur Frauenförderung und schafft eine gute Grundlage für eine Erhöhung des Frauenanteils und damit für eine gerechte Beteiligung von Frauen an allen Positionen:

Aus der Tatsache, dass sich die verbindlichen Zielvorgaben an den spezifischen Gegebenheiten der Dienststellen ausrichten müssen und von den einzelnen Dienststellen selbst entwickelt werden, ergibt sich regelmäßig eine hohe Identifikation mit diesen Vorgaben. Sie wirken im Sinne einer Selbstbindung. Hinzu kommt, dass die Dienststellen **ergänzende Maßnahmen** ergreifen müssen, falls sich wider Erwarten während der Geltungsdauer des Frauenförderplans die Nichterreichung der Ziele abzeichnet. Eine weitere Stärkung der Verbindlichkeit der Zielvorgaben ergibt sich daraus, dass bei ihrer Verfehlung die Dienststellen gezwungen sind, jede Einstellung, Beförderung und Höhergruppierung eines Mannes in einem Bereich, in dem Frauen unterrepräsentiert sind, besonders zu begründen.

III. Leistungsbezogene Quotierungsregelung des § 7 LGG

Herzstück des LGG ist die **leistungsbezogene Quotierungsregelung** des § 7 LGG. Die Regelungen entsprechen dem seit 1989 geltenden Frauenförderungsgesetz (FFG); daher ist der Artikel 2 des FFG durch das LGG aufgehoben worden. In das LGG **neu** aufgenommen wurde lediglich der **Absatz 5**, wonach die Bevorzugungsregelung auch Umsetzungen auf höherbewertete Dienstposten sowie die Zulassung zum Aufstieg erfasst.

Angesichts der bereits über 10-jährigen Geltungsdauer der Quotierungsregelung war die Feststellung überraschend, dass nach dem In-Kraft-Treten des LGG gerade zu dieser Thematik viele Fragen gestellt wurden. Offensichtlich besteht noch immer erheblicher Klärungsbedarf. Fragen nach der Berechnung der Unterrepräsentanz von Frauen oder auch nach der Einteilung in die entsprechenden Bereiche bzw. Gruppen stehen dabei im Vordergrund.

Im Übrigen haben sich durch die **zwischenzeitlich ergangene Rechtsprechung** wichtige **Konkretisierungen** und **Vorgaben** für die Anwendung der Öffnungsklausel ergeben. So hat der **EuGH in seinem Urteil vom 11.11.97 – C – 409/95** – entschieden, dass die nordrhein-westfälische Regelung **mit** Artikel 2 Abs. 1 und Abs. 4 der **Gleichbehandlungsrichtlinie** der Europäischen Gemeinschaft (Richtlinie 76/207 EWG des Rates vom 9.2.76 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in Bezug auf die Arbeitsbedingungen) **vereinbar** ist, vorausgesetzt

- **„diese Regelung garantiert den männlichen Bewerbern, die die gleiche Qualifikation wie die weiblichen Bewerber besitzen, in jedem Einzelfall, dass die Bewerbung Gegenstand einer objektiven Beurteilung ist, bei der alle die Person der Bewerber betreffen-**

- den Kriterien berücksichtigt werden und der den weiblichen Bewerbern eingeräumte Vorrang entfällt, wenn eines oder mehrere dieser Kriterien zugunsten des männlichen Bewerbers überwiegen, und**
- **solche Kriterien gegenüber den weiblichen Bewerbern keine diskriminierende Wirkung haben."**

Diesem Erfordernis trägt die nordrhein-westfälische Quotierungsregelung durch die Öffnungsklausel Rechnung. Die Verwaltungsvorschriften enthalten daher folgende klarstellende Regelungen: **Der der Mitbewerberin eingeräumte Vorrang entfällt nur in den Fällen, in denen die Kriterien, die üblicherweise bei Konkurrenzen gleichgeschlechtlicher Bewerberinnen und Bewerber mit gleicher Qualifikation nach der Entscheidungspraxis der Dienststelle zulässigerweise herangezogen werden, zugunsten eines Mitbewerbers gegenüber dem Gesichtspunkt der Frauenförderung überwiegen und ihrerseits keine diskriminierende Wirkung haben.** Jede Auswahlentscheidung muss im Einzelfall eingehend gewürdigt werden.

Diese Grundsätze bedeuten für das Verfahren nach § 7 LGG im Einzelnen:

Vor einer Personalauswahlentscheidung ist die mögliche **Unterrepräsentanz von Frauen in dem jeweiligen Bereich** festzustellen. Dabei ist zunächst die eindeutige Bestimmung der **Bezugsgruppe** wichtig.

Bei **Einstellungen im Beamtenbereich** hat sich der Gesetzgeber auf die Unterrepräsentanz von Frauen in der **angestrebten Laufbahn** im Personalzuständigkeitsbereich der Ernennungsbehörde festgelegt. Dies bedeutet beispielsweise, dass bei einer Einstellung in die allgemeine nicht-technische Laufbahn des höheren Dienstes beim IM die Zahl der Beschäftigten in dieser Laufbahn im gesamten Zuständigkeitsbereich des IM zugrunde gelegt wird.

Da die Feststellung des Frauenanteils bei **Angestellten** nicht von ihrer laufbahnrechtlichen Zuordnung abgeleitet werden kann (der BAT kennt keine Laufbahnen), muss der Männer-/Frauen-Vergleich auf ähnlich gelagerte und zugleich sachgerechte Personalzusammenfassungen abstellen. Der Gesetzgeber greift hier auf eine Hilfskonstruktion zurück: Die Feststellung, ob weniger Frauen als Männer vorhanden sind, ist danach aus der jeweiligen **"Gruppe"** der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer herzuleiten. Da dieser Begriff in den Vorschriften des Arbeits- bzw. Tarifrechts nicht vorkommt, ist eine Legaldefinition notwendig, die sich aus Absatz 3 ergibt. Danach setzt sich der Begriff "Gruppe der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer" aus zwei Elementen zusammen: Die Gruppe der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bestimmt sich zunächst nach den **Tätigkeiten**, die im Bereich der Beamtinnen und Beamten in einer Laufbahn erfasst sind. Weil aber im Angestelltenrecht laufbahngruppenähnliche Zäsuren nicht bestehen, muss, um einen Vergleich zur entsprechenden Laufbahn zu ermöglichen, außerdem durch die **Vergütungsgruppe** deutlich gemacht werden, dass es sich um kongruente Sachverhalte handelt.

Im Bereich der **Arbeiterinnen und Arbeiter** scheidet die Anlehnung an entsprechende Laufbahnen, etwa des einfachen oder mittleren Dienstes, weitgehend aus, weil es an vergleichbaren Tätigkeiten im Bereich der Beamtinnen und Beamten fehlt. Deshalb bleibt als Differenzierungsmerkmal für Gruppen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Bereich der Arbeiterinnen und Arbeiter praktisch die **Lohngruppe**. Da diese wegen der zahlreichen Möglichkeiten des Bewährungsaufstiegs bei gleich bleibender Tätigkeit, aber auch wegen unterschiedlicher Anforderungen keine zweifelsfreie Bezugsgröße gibt, sieht Absatz 3 eine laufbahngruppenähnliche Zusammenfassung von Lohngruppen ("bis Lohngruppe 2a sowie ab Lohngruppe 3 ...") vor.

Für **Bereiche, in denen der BAT, der MTArb und /oder der BMT-G II keine Anwendung finden**, bedarf die Definition der Gruppe der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer anderer Anknüpfungspunkte. In diesen Bereichen wird deshalb auf **artverwandte und aufeinander aufbauende Tätigkeitsbereiche** abgestellt, deren Tätigkeiten üblicherweise eine gleiche Vorbildung, Ausbildung oder Berufserfahrung voraussetzen.

Bei einer **geplanten Beförderung** kommt es darauf an, ob in der zu vergebenden **Besoldungsgruppe** der Laufbahn weniger Frauen als Männer vertreten sind. Auch hier richtet sich die Prüfung auf den gesamten Zuständigkeitsbereich der Dienststelle. Ist beispielsweise eine Oberfinanzdirektion für die Beförderungsentscheidung von Beamtinnen und Beamten im gehobenen Dienst der Steuerverwaltung zuständig, wird die Unterrepräsentanz in allen Dienststellen im Bereich der Oberfinanzdirektion in der entsprechenden Besoldungsgruppe errechnet. Bei der **Übertragung einer höherwertigen Tätigkeit** kommt es auf die **angestrebte Vergütungsgruppe** an.

Ist damit die jeweilige Bezugsgruppe für die Prüfung der Unterrepräsentanz bei der in Frage stehenden Maßnahme (Einstellung oder Beförderung/Höhergruppierung) definiert, kommt es allein darauf an, ob diese Bezugsgruppe weniger Frauen als Männer aufweist. Die angestrebte Quote von 50 % Frauen ist damit Maßstab dafür, ob die in § 7 normierte Bevorzugungsregelung überhaupt zur Anwendung kommen kann.

Die frauenfördernde Regelung des § 7 setzt darüber hinaus eine „**gleiche Qualifikation**“ im Sinne von Art. 33 Abs. 2 GG voraus; sie setzt sich aus den Elementen „**Eignung, Befähigung und fachliche Leistung**“ zusammen. Gleiche Qualifikation ist keine identische Qualifikation, die es in der Rechtswirklichkeit so gut wie nie geben wird, sondern „**gleichwertige Qualifikation**“. § 7 findet keine Anwendung, wenn nach dem Leistungsgrundsatz ein Bewerber oder eine Bewerberin besser qualifiziert ist; diese Person muss genommen werden. Damit kommt der Frage, in welcher Weise die Qualifikation festgestellt wird, entscheidende Bedeutung zu. Das LGG trifft hierzu an anderer Stelle Regelungen (z.B. zur Frage der Auswahlkommission in § 9, zur Auswahlentscheidung in § 10). Bei der Beförderung stellt die aktuelle dienstliche Beurteilung die wesentliche Grundlage für die Qualifikationsentscheidung dar. Der in einem zusätzlich geführten Vorstellungsgespräch gewonnene Eindruck kann immer nur das Bild über die Bewerbe-

rinnen und Bewerber abrunden und lediglich in diesem Umfang die Beurteilungsgrundlage erweitern.

Auf der Grundlage der „gleichwertigen Qualifikation“ müssen, um zu einer Entscheidung zwischen Bewerberinnen und Bewerbern zu gelangen, **weitere Auswahlkriterien** herangezogen werden – die so genannten „**Hilfskriterien**“. Das Frauenförderungsgesetz und nunmehr das LGG enthalten normative Vorgaben, in welcher Weise der **Abwägungsprozess** zwischen den Hilfskriterien zu erfolgen hat:

Grundsätzlich haben Bewerberinnen und Bewerber bei Heranziehung der Hilfskriterien und ihrer Gewichtung einen **Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung** durch die Dienststelle. Es war lange umstritten, ob der Gesichtspunkt der Frauenförderung als Hilfskriterium überhaupt herangezogen werden darf und in welchem Verhältnis er zu den anderen Hilfskriterien steht. Dies hat die Rechtsprechung nunmehr geklärt (s.o.). Damit ist **die bevorzugte Berücksichtigung von Frauen** als **Hilfskriterium** zu bewerten. Dienstalter, Lebensalter, Beförderungsdienstalter, Leistungsentwicklung, Schwerbehinderung oder Lehrgangsnoten sind herkömmliche und zulässige Hilfskriterien. Sie finden Eingang in die Prüfung, ob in der Person eines Mitbewerbers liegende Gründe überwiegen. Zur Anwendung der Hilfskriterien liegen inzwischen zahlreiche Urteile, insbesondere des Oberverwaltungsgerichtes Münster (OVG NW) vor. So hat sich das OVG NW in seinem Beschluss vom 22.2.1999 – 6 B 439/98 –dahingehend geäußert, dass bei Vorliegen einer gleichen Qualifikation das Hilfskriterium Frauenförderung Vorrang vor den in der Person eines männlichen Mitbewerbers liegenden Gründen hat, wenn nicht **deutliche Unterschiede zugunsten dieses Bewerbers** bestehen. Die Dienststellenleitung kann im Rahmen der Abwägung nur die auch sonst nach der Entscheidungspraxis der Dienststelle zur Anwendung kommenden Kriterien heranziehen. Zählt z.B. die Heranziehung des Hilfskriteriums "Lebensalter" nicht zur Entscheidungspraxis der Dienststelle, scheidet es auch bei konkurrierenden Bewerbungen von Frauen und Männern aus. Ergänzend zu dieser richterlichen Definition ist in § 10 LGG geregelt, dass die Kriterien **Familienstand, Einkommensverhältnisse des Partners oder der Partnerin und die Zahl der unterhaltsberechtigten Personen** ebenfalls **nicht berücksichtigt** werden dürfen.

Im Hinblick auf die Hilfskriterien "**Dienst- und Lebensalter**" ist zu erwarten, dass in der Gerichtspraxis ein Vorsprung von ca. fünf Jahren Dienstalter als ausreichend angesehen wird, um ein Überwiegen der in der Person des männlichen Bewerbers liegenden Gründe zu rechtfertigen. So hat das VG Gelsenkirchen in seinem rechtskräftigen Urteil vom 14.6.2000 – 1 K 705/99 – festgestellt, dass nicht erst ein Dienstaltersvorsprung des männlichen Bewerbers von mehr als zehn Jahren die Anwendung der Öffnungsklausel nach sich zieht. Vielmehr sei bereits bei einem Dienstaltersunterschied zwischen fünf und zehn Jahren eine Einzelfallprüfung vorzunehmen. **Ein Fünf-Jahres-Vorsprung sei ein hinreichend deutlicher Vorsprung, der im Ausgangspunkt geeignet erscheine, ein Überwiegen der in der Person des männlichen Bewerbers liegenden**

Gründe rechtfertigen zu können. In dem bereits genannten Beschluss vom 22.2.1999 hat das OVG NW einen Vorsprung von zwei Jahren Dienstalter und einen Lebensaltersvorsprung von drei Jahren als nicht ausreichend angesehen. Dagegen führt das OVG in seinem Beschluss vom 10.11.1999 – 6 B 503/99 – aus, dass in der Zusammenschau ein sechs Jahre höheres Dienstalter und ein fast 10 Jahre höheres Lebensalter als Hilfskriterien zur Beförderung des konkurrierenden Mannes führen müsse. **Weitere Rechtsprechung hierzu bleibt abzuwarten.**

Der **neue Absatz 5** bezieht eine Entscheidung, die zeitlich vor einer konkreten Beförderung oder einer Höhergruppierung liegt, nämlich die **Umsetzung auf einen höher bewerteten Dienstposten** in die Quotierungsregelung ein. Da diese Auswahlentscheidung auch nach dem Prinzip der Bestenauslese vorgenommen werden muss, war die Aufnahme in das LGG geboten. Immerhin ist mit der Übertragung des neuen Dienstpostens ein unvermeidlich verbundener faktischer Qualifikationsvorteils gegeben.

IV. Ausschreibungsregelung des § 8 LGG

Zweck der Ausschreibungspflicht ist es, den **potenziellen Kreis der Bewerberinnen und Bewerber** zu **erweitern** und die **Transparenz der Stellenbesetzung** zu erhöhen. Dies sollte generelles Ziel in einer modernen Verwaltung sein, erschließt es doch Personalressourcen und erhöht **die Effektivität des Verwaltungshandelns**. Darüber hinaus beinhaltet die Pflicht zur Ausschreibung ein frauenfördernde Element: Frauen gehören aufgrund ihrer Unterrepräsentanz gerade in gehobenen Positionen des öffentlichen Dienstes häufig nicht zum Kreis derjenigen, die von interessanten, offenen Positionen erfahren. Durch die Ausschreibung werden ihnen somit vermehrt Bewerbungschancen eröffnet.

Die Ausschreibungspflicht ist nach Absatz 1 an zwei Voraussetzungen geknüpft: Zum einen die Feststellung der **Unterrepräsentanz von Frauen**, zum anderen das Vorliegen einer "**zu besetzenden Stelle**". Im Hinblick auf die festzustellende Unterrepräsentanz verweisen die Verwaltungsvorschriften auf die entsprechenden Ausführungen zu § 7 LGG. Maßgebend ist insoweit, dass bei Einstellungen im Beamtenbereich der Frauenanteil in der angestrebten Laufbahn die ausschlaggebende Bezugsgröße ist. Für den Tarifbereich sind die "Gruppen" gemäß § 7 Abs. 3 LGG in gleicher Weise abzugrenzen. Bei Beförderungen bzw. Übertragungen höherwertiger Tätigkeiten bezieht sich die Quote von 50 v.H. auf das zu vergebende Amt bzw. die zu übertragende Tätigkeit, d.h. die damit verbundene Besoldungs-, Vergütungs- oder Lohngruppe. Soweit eine Dienststelle die Personalletztentscheidungskompetenz für mehrere nachgeordnete Dienststellen ausübt, ist der Ermittlung der Unterrepräsentanz die maßgebliche Beschäftigtenzahl im gesamten Zuständigkeitsbereich zugrunde zu legen.

Jeder freie Dienstposten bzw. Arbeitsplatz ist **von der Ausschreibungspflicht erfasst**. Aufgabenveränderungen oder Organisationsentscheidungen, die eine Höherbewertung des Dienstpostens zur Folge haben, begründen ebenfalls eine Ausschreibungspflicht im Sinne des Absatzes 1. Ein höherbewerteter Dienstposten liegt immer dann vor, wenn seine Wahrnehmung eine höhere Eingruppierung nach sich zieht oder wenn ihm eine höhere Besoldungsgruppe verbindlich zugeordnet ist.

Dem vorbezeichneten Gesetzeszweck entsprechend sind nach Absatz 1 Satz 1 zu besetzende Stellen zunächst **mindestens (dienststellen-)intern** sowie in allen nach- und übergeordneten Dienststellen auszuschreiben, wenn sie einen Bereich betreffen, in dem Frauen unterrepräsentiert sind. **In der Landesverwaltung hat damit grundsätzlich die Ausschreibung über den Geschäftsbereich hinaus landesweit zu erfolgen**. Soweit es allerdings um die Ausschreibung von Stellen geht, die aufgrund besonderer fachspezifischer Anforderungen nur mit Absolventinnen und Absolventen einschlägiger Ausbildungsgänge, z.B. des Justizvollzugsdienstes, besetzt werden können, eröffnet Absatz 1 Satz 2 die Möglichkeit der Beschränkung der Ausschreibung auf bestimmte Dienststellen. Im Übrigen kann im Rahmen pflichtgemäßer Ermessensausübung, aber nur im **Benehmen** mit der Gleichstellungsbeauftragten, von dienststellenübergreifender Stellenausschreibung abgesehen werden. Die Herstellung des Benehmens setzt dabei eine umfassende Erörterung der für und gegen die Entscheidung sprechenden Gesichtspunkte voraus. Der **Verzicht auf eine dienststelleninterne Ausschreibung bei Unterrepräsentanz von Frauen** ist dagegen **nicht möglich**.

Im **Hochschulbereich** sind befristete Beschäftigungsverhältnisse des wissenschaftlichen Personals häufig der Einstieg in das Berufsleben. Daher wird der Dienststelle gemäß Absatz 1 Satz 4 ebenfalls **nahe gelegt**, über eine Ausschreibung nach Absatz 1 Sätze 1 und 2 möglichst viele Frauen anzusprechen.

Soweit das Ausschreibungsverfahren nach Absatz 1 in dem Sinn erfolglos geblieben ist, dass keine qualifizierten Bewerbungen von Frauen vorliegen, schließt sich nach der Systematik des § 8 LGG im Regelfall eine **einmalige Wiederholung der Ausschreibung in öffentlicher Form** (z.B. Tagespresse; Fachzeitschrift) an. Da die Pflicht zur öffentlichen Ausschreibung als "Soll"-Regelung ausgestaltet ist, kann nur in **begründeten Ausnahmefällen ein Absehen** von diesem Grundsatz gerechtfertigt sein. Wenn keine von der Dienststelle darzulegenden Umstände vorliegen, die eine öffentliche Ausschreibung aus rechtlichen Gründen ausschließen oder aus tatsächlichen Gründen als offensichtlich aussichtslos erscheinen lassen, bedeutet das "Soll" ein "Muss". Entgegenstehende haushaltsrechtliche Gründe sind in Ziffer 2 der VV zu § 8 Abs. 2 LGG erläutert. Die offensichtliche Aussichtslosigkeit, durch eine öffentliche Ausschreibung nach erfolgter dienststellenübergreifender Ausschreibung Frauen in das Bewerbungsverfahren einbeziehen zu können, könnte sich beispielsweise aus dem Umstand ergeben, dass eine spezielle, von Frauen kaum gewählte Berufsausbildung und eine entsprechende Berufserfahrung Voraussetzungen für

die Besetzung der Stelle sind. In jedem Fall sind die Umstände des Einzelfalls eingehend zu prüfen, wobei die Gleichstellungsbeauftragte zur umfassender Wahrung ihrer Rechte und zur Vermeidung eines Widerspruchsverfahrens von Beginn an in den Abwägungs- und Willensbildungsprozess einzubeziehen ist. In Fällen, in denen die Dienststelle ohne Vorliegen eines der "Soll"-Regelung genügenden Grundes von überragendem Gewicht (s.o.) von der öffentlichen Ausschreibung absehen will, ist zwingend das **Einvernehmen der Gleichstellungsbeauftragten** erforderlich.

Die Absätze 4 bis 6 enthalten **Mindestanforderungen** im Hinblick auf den Ausschreibungsinhalt und gelten unabhängig davon, ob Unterrepräsentanz von Frauen vorliegt. Im Hinblick auf das Erfordernis der Ausschreibung auch in Teilzeit haben die VV die hohen Anforderungen an die Geltendmachung entgegenstehender zwingender dienstlichen Belange hervor. Die VV beinhalten ebenso grundsätzliche Ausführungen zu der in der Praxis häufig auftretenden Fragestellung, ob eine Ausnahmemöglichkeit von der Ausschreibungsverpflichtung gemäß der Regelung des § 8 Abs. 8 Ziffer 3 LGG gegeben ist.

V. Vorstellungsgespräche, § 9 LGG

Eine Personalentscheidung, die den Erfordernissen der Bestenauslese genügen soll, setzt eine **umfassende Beurteilungsgrundlage** für die an dieser Entscheidung Beteiligten voraus. Der in einem Vorstellungsgespräch vermittelte Gesamteindruck von den Bewerberinnen und Bewerbern ist in aller Regel verlässlicher als bei einer Entscheidung nach "Aktenlage". § 9 LGG begründet zwar keine Pflicht der Dienststellen, Vorstellungsgespräche zu führen. Gleichwohl sind in vielen Dienststellen diese Gespräche aus dem dargestellten Grund bereits derzeit üblich.

Ebenso wie die Ausschreibungsverpflichtung dienen die Regelungen des LGG zum Vorstellungsgespräch dem Zweck, bei Unterrepräsentanz von Frauen die **Chancengleichheit im Auswahlverfahren** zu verbessern. Dieses Ziel soll insbesondere dadurch erreicht werden, dass Einladungen zu Vorstellungsgesprächen **zumindest zur Hälfte qualifizierte Frauen** berücksichtigen. Damit ist immerhin der Hälfte der entsprechend qualifizierten Bewerberinnen die Chance gegeben, noch einmal persönlich ihre fachlichen Kenntnisse sowie ihre sozialen Kompetenzen oder Schlüsselqualifikationen (z.B. Organisationsgeschick) darzustellen. Es bleibt der Entscheidung der Dienststelle überlassen, ob über diese Mindestvorgabe hinausgehend **alle qualifizierten Bewerberinnen** zum Vorstellungstermin eingeladen werden. Angesichts der Intention der Regelung, zum Abbau der Unterrepräsentanz von Frauen beizutragen, ist die Einladung aller qualifizierten Bewerberinnen insbesondere bei einem "Nachholbedarf" von Frauen in dem zur Stellenbesetzung anstehenden Bereich geboten. Auch ein nur geringer Anteil von Bewerbungen qualifizierter Frauen legt die Einladung aller das Anforderungsprofil erfüllender Bewerberinnen nahe.

Große Bedeutung kommt auch der **Zusammensetzung von Auswahlkommissionen** zu. Die im Interesse ausgewogener Entscheidungen getroffene Regelung zur **geschlechtsparitätischen Besetzung** der Auswahlkommission konkretisiert die Gremienregelung des § 12 LGG. Sie begründet keine Pflicht zur Schaffung einer Auswahlkommission, macht aber Vorgaben zur Zusammensetzung bestehender Gremien. Von dieser Vorgabe kann nur bei Vorliegen eines besonderen, von der personalverwaltenden Stelle **aktenkundig** zu machenden zwingenden Grundes abgewichen werden. Auch funktionsbedingte Besetzungen erfordern in jedem Einzelfall eine Prüfung, ob die Wahrnehmung der Funktion auch durch eine Frau, die die notwendige Sachnähe hat, erfolgen und damit eine geschlechtsparitätische Besetzung gewährleistet werden kann.

Zur Klarstellung schließt Absatz 3 bestimmte, **Frauen diskriminierende Fragen** im Bewerbungsverfahren aus. Damit wird der Rechtsprechung des EuGH Rechnung getragen, der festgelegt hat, dass die im Auswahlverfahren zugunsten von Bewerbern herangezogenen Hilfskriterien keine Frauen benachteiligende Wirkung entfalten dürfen (vgl. Urteil vom 11.11.97, Rechtssache C 405/95, s.S. 3). Fragen zu einer bestehenden oder geplanten Schwangerschaft sowie zur Organisation der Kinderbetreuung dürfen weder mündlich noch in Form von Fragebögen o.ä. gestellt werden. Weiter gehende Rechtsprechung bleibt unberührt.

VI. Besetzung von Gremien, § 12 LGG

Frauen sind nach wie vor in zahlreichen Gremien innerhalb und außerhalb der öffentlichen Verwaltung deutlich unterrepräsentiert. Das krasse Missverhältnis zwischen der hohen Bedeutung der Gremien und der geringen Teilhabe von Frauen bringt die geschlechtsspezifische Verteilung von Macht und Einfluss deutlich zum Ausdruck. Das Gebot der geschlechtsparitätischen Besetzung des § 12 LGG konkretisiert den Verfassungsauftrag des Art. 3 Abs. 2 GG zur Herstellung faktischer Gleichberechtigung von Frauen und Männern. Die Regelungen zu Form und Verfahren einer gleichberechtigten Besetzung von Gremien in der öffentlichen Verwaltung und von Gremien, auf deren Besetzung die Träger öffentlicher Verwaltung Einfluss nehmen können, dienen dem **Abbau** und dem **Ausgleich strukturell bedingter Nachteile im Prozess der (staatlichen) Willensbildung**. Im Interesse ausgewogener Entscheidungen sollen die Sichtweisen, Interessen und Lebensmuster von Frauen verstärkt berücksichtigt und durchgesetzt werden.

Die „Soll“-Vorschrift gewährleistet zugleich, dass das grundsätzlich egalitäre Verhältnis von Frauen und Männern in **Ausnahmefällen** –z.B. bei einem auf der Repräsentationsstruktur des jeweiligen Gremiums beruhenden funktionsbedingten Proporz- **durchbrochen** werden kann. Wenn keine von der Dienststelle darzulegenden Umstände vorliegen, die eine geschlechterparitätische Gremienbesetzung aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen ausschließen, bedeutet das **"Soll"** ein **"Muss"**. Die Anforderungen, die an eine Ausnahme von dem Grundsatz der geschlechterparitätischen Besetzung zu stellen sind, werden in den Verwaltungsvorschriften durch

die Benennung von Beispielen zum Ausdruck gebracht. Danach ist die Beachtung des Gebots der gleichberechtigten Gremienteilhabe aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen insbesondere ausgeschlossen, wenn die Gremienmitgliedschaft bestimmter Funktionsträgerinnen oder Funktionsträger auf rechtlichen Vorgaben beruht oder in einem Kreis von Funktionsträgerinnen oder Funktionsträgern keine oder nicht genügend Frauen zur Verfügung stehen.

§ 12 LGG gibt keine abschließende Definition des Begriffs „Gremium“ vor. Nach Sinn und Zweck der Regelung ist der **Begriff** des Gremiums **weit auszulegen**. Erfasst sind insbesondere Gremien im Geltungsbereich des Gesetzes, die durch besondere Geschäftsanweisung eingerichtet werden bzw. wurden. Die Bezeichnung des Gremiums ist dabei unerheblich. „Sonstige Gremien“ sind regelmäßig solche, die in ihrer **Bedeutung** den beispielhaft aufgezählten Kommissionen, Beiräten, Verwaltungs- und Aufsichtsräten **nahe kommen**. Durch die ausdrückliche Nennung von Aufsichtsräten ist klargestellt, dass unter den Voraussetzungen des § 12 Abs. 3 LGG auch privatrechtliche Gremien unter die Definition des Gremienbegriffs fallen, für die den Dienststellen Entsendungsrechte zustehen.

Der in Absatz 2 verwandte Begriff der **Entsendung** umfasst sowohl Benennungen als auch Vorschläge für die Gremienbesetzung durch die hierzu berechnigte Stelle. Neben den Dienststellen nach § 3 LGG sind entsendende Stellen im Sinne des Absatzes 2 auch **außerhalb der Verwaltung stehende Organisationen** und **gesellschaftliche Gruppierungen**. Insofern hat § 12 LGG einen Adressatenkreis, der über den allgemeinen Geltungsbereich des § 2 LGG hinausgeht. Entscheidend ist, dass die Entsendung in Gremien erfolgt, die bei Dienststellen nach § 3 LGG und damit bei Adressaten des LGG gebildet oder wiederbesetzt werden. Soweit die Entsendungen durch die hierzu berechnigten Stellen nicht der Vorgabe der geschlechtsparitätischen Repräsentanz entsprechen, trifft die Dienststelle, bei der das Gremium gebildet wird, eine entsprechende **Hinwirkungspflicht** in Form eines Appells.

Im Rahmen des Absatzes 3 kann auch auf die Besetzung von **Gremien** Einfluss genommen werden, die **außerhalb des Geltungsbereichs des Gesetzes** liegen. Soweit von den in § 3 LGG genannten Dienststellen Benennungs- oder Vorschlagsrechte in Bezug auf Gremien außerhalb der Landesverwaltung wahrgenommen werden, haben sie ebenfalls das in Absatz 2 festgelegte Verfahren anzuwenden.

Der **Bericht** der Dienststelle **zum Frauenförderplan** (vgl. § 5 a Abs. 6 LGG) muss gemäß § 12 Absatz 4 LGG auch zur **Umsetzung** der Bestimmungen zur **Gremienbesetzung** Stellung nehmen. Vor diesem Hintergrund ist es zweckdienlich, dass die einzelne Dienststelle **Statistiken** über die Gesamtzahl der Gremienbesetzungen und die Zahl der Fälle führt, in denen von der grundsätzlich vorgegebenen geschlechtsparitätischen Besetzung Ausnahmen zugelassen werden.

VII. Teilzeit, Beurlaubung, §§ 13, 14 LGG

Teilzeitbeschäftigung und Beurlaubung sind wichtige Instrumente, um Beruf und Familie miteinander zu vereinbaren. Die Regelungen in § 13 und § 14 erlauben hierzu auf der Grundlage der einschlägigen Vorschriften des LBG und des BAT ein **Maßnahmenbündel**. Mit dem Angebot flexibler Arbeitszeiten stellt sich der öffentliche Dienst auf die sich wandelnden Arbeits- und Lebensbedingungen ein.

Die **Arbeitszeitverordnung** des Landes bildet die Grundlage für eine flexible Arbeitszeitgestaltung. Für Teilzeitbeschäftigte sind Ausnahmen von der regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit und für Beschäftigte mit Kindern bis zu 12 Jahren Ausnahmen von der Kernarbeitszeit vorgesehen. Darüber hinaus kann die Arbeitszeit auch ungleichmäßig auf die Arbeitstage einer Woche verteilt werden. Diese Möglichkeiten gilt es zu nutzen.

Die Dienststellen sollen ihre Beschäftigten über **Teilzeitmöglichkeiten informieren** und ihnen bei Bedarf auch entsprechende **Arbeitsplätze anbieten**. Das setzt voraus, dass die Dienststellen ein Konzept zur Teilung von Arbeitsplätzen – insbesondere auch für Führungspositionen – erstellen. Das Augenmerk sollte darauf gerichtet sein, dass Teilzeit nicht nur die „klassische Halbtagsstelle“ bedeutet, sondern in unterschiedlichen Formen und auch mit nur geringeren Einschränkungen des Zeitbudgets möglich ist. Die Ablehnung eines aus familiären Gründen gestellten Teilzeitantrages ist auf absolute Ausnahmefälle beschränkt. Nur wenn die Funktionsfähigkeit der Verwaltung gefährdet ist und dies nicht durch organisatorische Maßnahmen behoben werden kann, darf ein Antrag auf familiär bedingte Teilzeit abgelehnt werden. In der Landesverwaltung entspricht diese gesetzliche Vorgabe der gefestigten Praxis.

Das LGG sieht zum Schutz der Beschäftigten eine **Befristung der Teilzeit auf fünf Jahre** mit der Möglichkeit der Verlängerung vor. Nach Ablauf der Befristung hat die Dienststelle einen Vollzeit Arbeitsplatz bereitzustellen, wenn eine Verlängerung nicht gewünscht wird. Dies ermöglicht den Beschäftigten, auf veränderte Betreuungsbedingungen leichter einzugehen. Vor Ablauf der Befristung ist eine Änderung des Umfangs der Teilzeitbeschäftigung immer dann zu ermöglichen, wenn den Beschäftigten die Teilzeitarbeit nicht mehr zuzumuten ist und zwingende dienstliche Belange nicht entgegenstehen. Die Unzumutbarkeit der Teilzeitbeschäftigung ist etwa bei gravierenden Änderungen der wirtschaftlichen Verhältnisse, z.B. Ehescheidungen, anzunehmen. Die Regelung setzt jedoch voraus, dass der Dienststelle freie Stellenanteile zur Verfügung stehen.

Das Benachteiligungsverbot, der Hinweis auf die Folgen in besoldungs- und versorgungsrechtlicher Hinsicht sowie der personelle oder organisatorische Ausgleich werden die Akzeptanz von Teilzeit weiter ausbauen.

Über den Anspruch auf Beurlaubung aus familiären Gründen hinaus, dessen Ablehnung nur möglich ist, wenn zwingende dienstliche Belange entgegenstehen, ist in § 14 geregelt, dass ein **Einsatz** nach einer Beurlaubung **am alten Dienort oder wohnortnah** erfolgen soll. Hierdurch soll den Beschäftigten, die in den Beruf zurückkehren möchten, der Einstieg erleichtert und die Möglichkeit, die Kinder auch weiterhin zeitweise zu betreuen, geschaffen werden.

Das Angebot von Urlaubs- und Krankheitsvertretungen sowie die Möglichkeit der Teilnahme an Fortbildungsveranstaltungen – auch durch Gewährung von Kinderbetreuungskosten – gewährleisten den Beurlaubten ein Kontakthalten zum Beruf, zur Dienststelle und zu den Kolleginnen und Kollegen.

Die Beratungsgespräche mit den Beurlaubten – rechtzeitig vor dem Ablauf der Beurlaubung – sollen Perspektiven eröffnen, die Rückkehr in den Beruf zu erleichtern. Um weiterhin die Betreuung von Kindern und pflegebedürftigen Angehörigen zu ermöglichen, ist daher auch über Teilzeit zu informieren.

VIII. Stellung, Aufgaben und Rechte der Gleichstellungsbeauftragten, §§ 15-19 LGG

Im Regelungszusammenhang des LGG kommt der Gleichstellungsbeauftragten eine sehr hohe Bedeutung zu. Sie hat eine wichtige **Unterstützungs-, Mitwirkungs-** und auch **Kontrollfunktion**. Ihre Stellung ist nicht mit der der Personalvertretung vergleichbar: Sie ist **Teil der Verwaltung** und nicht wie die Personalvertretung ein Gegenpart der Verwaltung. Im Verwaltungsgefüge hat sie eine Sonderrolle, die insbesondere in dem **unmittelbaren Vortragsrecht** bei der Dienststellenleitung, der **fachlichen Weisungsfreiheit** und dem **Widerspruchsrecht** ihren Ausdruck findet.

Der Kreis der **Aufgaben** der Gleichstellungsbeauftragten ist sehr **weit** gesteckt: Gemäß § 17 LGG zählen dazu **alle potenziell gleichstellungsrelevanten Vorhaben und Maßnahmen**, die sich auf die Dienststelle und ihre Beschäftigten beziehen. Dies sind insbesondere **alle personellen, organisatorischen und sozialen Maßnahmen**. **Die Gleichstellungsbeauftragte ist für die Beurteilung der Gleichstellungsrelevanz zuständig**. Dabei beschränkt sich ihre Darlegungspflicht darauf, dass sie die Möglichkeit des Entstehens einer Gleichstellungsrelevanz im Einzelfall aufzeigt. Da kaum ein Sachverhalt denkbar ist, bei dem sich Gleichstellungsrelevanz nicht zumindest entwickeln kann, muss die Gleichstellungsbeauftragte in ihrem Wirken **Prioritäten** setzen.

Angesichts des breiten Aufgabenspektrums besteht in der Praxis die Gefahr, dass die Verantwortung für effektive Frauenförderung und Gleichstellungsarbeit bei der Gleichstellungsbeauftragten "abgegeben" wird. Das LGG definiert jedoch ausdrücklich die Erfüllung des Verfassungsauf-

trags aus Artikel 3 Abs. 2 GG und die Umsetzung des LGG als besondere Aufgabe der Dienstkräfte mit Leitungsfunktionen. Zur Klarstellung der jeweiligen Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten betonen die Verwaltungsvorschriften die im Nachfolgenden skizzierten Grundsätze:

Zuständig für die Umsetzung des LGG ist die jeweilige Dienststelle im Rahmen der ihr zugewiesenen Kompetenzen. Dies ist auch Ausdruck von „**gender mainstreaming**“, nach dem die Geschlechterperspektive von Anfang an in jedes staatliche Handeln einzubeziehen ist. **Es obliegt in erster Linie der Dienststelle selbst, für die Einhaltung der Vorschriften zur Frauenförderung zu sorgen.** Die Gleichstellungsbeauftragte hat auf die Umsetzung des Gesetzes ergänzend hinzuwirken, die Dienststellenleitung zu beraten und Anregungen zu geben.

Zu der diesen umfassenden Aufgaben der Gleichstellungsbeauftragten gerecht werdenden fachlichen Qualifikation enthalten die Verwaltungsvorschriften ausführliche Erläuterungen. Neben der fachlichen Qualifikation sind gute Arbeitsmöglichkeiten und weit reichende Kompetenzen unerlässlich für eine wirksame Gleichstellungsarbeit. Insbesondere ist die fachliche Weisungsfreiheit Voraussetzung für eine effektive Ausgestaltung der Tätigkeit als Gleichstellungsbeauftragte. Darin liegt eine Durchbrechung der sonst für Angehörige der Verwaltung geltenden Regel, den Weisungen der Vorgesetzten unterworfen zu sein. Die fachliche Weisungsfreiheit besteht im Hinblick auf den in § 17 LGG näher bezeichneten Aufgabenkreis der Gleichstellungsbeauftragten. Die Unabhängigkeit der Gleichstellungsbeauftragten ist wesentliche Voraussetzung für eigenständige Schwerpunktsetzungen und die ihr vom Gesetz zugewiesene interne Kontrollaufgabe.

Angesichts der grundlegenden Bedeutung der Regelungen zu Entlastung, Aufgaben und Rechten der Gleichstellungsbeauftragten geben die **Verwaltungsvorschriften** entsprechende **ausführliche Hinweise**, auf deren Wiederholung an dieser Stelle im Hinblick auf den ergänzenden Charakter dieser Handreichung verzichtet wird.