

Handlungsempfehlungen zur Umsetzung des Landesgleichstellungsgesetzes (LGG) in den Kommunen

Präambel

Die kommunalen Spitzenverbände NRW, die Landesarbeitsgemeinschaft kommunaler Frauenbüros und Gleichstellungsstellen NRW, das Innenministerium und das Ministerium für Frauen, Jugend, Familie und Gesundheit des Landes Nordrhein-Westfalen haben sich als Ergebnis eines intensiven Diskussionsprozesses auf die nachfolgenden Erläuterungen zu einzelnen Regelungen des Landesgleichstellungsgesetzes verständigt.

Die Erläuterungen sind als Angebot gedacht. Sie geben gemeinsame Rechtsauffassungen sowie Handlungsempfehlungen der Beteiligten wieder. Sie sollen das konstruktive und vertrauensvolle Zusammenwirken aller Akteurinnen und Akteure in den Gemeinden und Kreisen unterstützen, Reibungsverluste vermeiden helfen und Hinweise geben, wie das Gesetz wirkungsvoll und praxisgerecht angewendet werden kann.

Die Erläuterungen engen den Handlungsspielraum der Verantwortlichen nicht ein, sondern ermöglichen individuelle Lösungen vor Ort, die im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben das Ziel der Gleichstellung von Frau und Mann in gleicher oder besserer Weise verwirklichen.

1

§ 1 LGG

Ziel des Gesetzes

Das LGG dient der Verwirklichung des Verfassungsauftrags zur tatsächlichen Gleichstellung von Frau und Mann (Artikel 3 Abs. 2 Satz 2 GG). Es stellt für den Bereich des öffentlichen Dienstes in Nordrhein-Westfalen ein komplexes Regelwerk dar. In engem inhaltlichen Zusammenhang damit steht das Ziel der Vereinbarkeit von Beruf und Familie, das vor allem in den Vorschriften zur familiengerechten Arbeits- und Teilzeit sowie zur Beurlaubung seinen Niederschlag gefunden hat. Diese Grundsätze und Ziele des Gesetzes sind Maßstab für Interpretation und Anwendung der einzelnen Regelungen.

Die Erfüllung des Gleichstellungsauftrags und die Umsetzung des LGG sind für Dienstkräfte mit Leitungsfunktionen beurteilungsrelevant.

2.1**Dienststellenbegriff**

Bei den Gemeinden und Gemeindeverbänden bilden jeweils eine Dienststelle

- die Kommunalverwaltungen,
- die Eigenbetriebe der Kommune und
- die Krankenhäuser der Kommune.

Zu der Dienststelle "Kommunalverwaltung" zählt das gesamte Personal der kommunalen Verwaltung einschließlich der kommunalen Bediensteten an den Schulen; zu den Eigenbetrieben und Krankenhäusern zählen alle zur jeweiligen Dienststelle gehörenden Beschäftigten der Kommune.

Für den Zuständigkeitsbereich der Gemeinden und Gemeindeverbände einschließlich der Eigenbetriebe und Krankenhäuser ist lediglich eine Gleichstellungsbeauftragte zu bestellen. Es ist rechtlich unbedenklich, wenn für die Eigenbetriebe und Krankenhäuser jeweils Ansprechpartnerinnen benannt werden, die die kommunale Gleichstellungsbeauftragte in ihrer Arbeit unterstützen.

2.2**Gleichstellungsbeauftragte in Zweckverbänden**

Ein Zweckverband gem. § 4 ff. des Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit (GkG) ist eine eigenständige Rechtsperson in der Rechtsform der Körperschaft öffentlichen Rechts (§ 5 Abs. 1 GkG). Er unterliegt der Aufsicht des Staates (§ 29 GkG). Deshalb erfasst das Gesetz zur Gleichstellung von Frauen und Männer für das Land Nordrhein-Westfalen (Landesgleichstellungsgesetz - LGG) den Zweckverband über den § 2 Abs. 1 Satz 1 LGG. Der Zweckverband ist Dienststelle im Sinne des LGG (§ 3 i.V.m. § 2 LGG). Als Dienststelle mit mindestens 20 Beschäftigten bestellt ein Zweckverband eine Gleichstellungsbeauftragte und eine Vertreterin (§ 15 Abs. 1 LGG).

Die Aufgaben und Rechte dieser Gleichstellungsbeauftragten sind durch §§ 17, 18 LGG festgelegt. Der § 5 GO kommt insgesamt nicht zur Anwendung. Denn der § 5 Abs. 3 knüpft an der Allzuständigkeit der Gemeinde an. Zweckverbände dagegen sind nicht allzuständig. Sie nehmen typischerweise lediglich eine oder nur einige wenige spezielle Aufgaben aus dem Aufgabenspektrum einer Gemeinde wahr.

3

§ 4 LGG

Funktionsbezeichnungen

Gesetze, Verordnungen, Satzungen usw. sollen spätestens dann sprachlich überarbeitet werden, wenn sie neu erlassen oder in weiten Teilen novelliert werden. Für eine sprachliche Gleichbehandlung von Frauen und Männern im dienstlichen Schriftverkehr und in Vordrucken gibt der Gem. RdErl. d. Justizministeriums, d. Ministerpräsidenten und aller Landesministerien v. 24.3.1993 "Gleichstellung von Frau und Mann in der Rechts- und Amtssprache" (MBI. NRW S. 780/SMBI. NRW 20020) sachdienliche Hinweise.

4

§ 5 a und § 6 LGG

Erstellen von Frauenförderplänen

Frauenförderpläne sind für „die Dienststelle“, also jeweils für die gesamte Kommunalverwaltung, für den gesamten Bereich eines Eigenbetriebes, für den gesamten Bereich eines Krankenhauses aufzustellen. Es kann sinnvoll sein, in großen Verwaltungen für Teilbereiche der Verwaltung (z.B. Fachbereiche) Teil-Frauenförderpläne aufzustellen. Auf der Grundlage einer transparenten Darstellung werden eine aussagekräftige Analyse der Beschäftigtenstruktur erleichtert und auf die jeweilige Organisationseinheit zugeschnittene frauenfördernde Maßnahmen möglich. Diese Teil-Frauenförderpläne müssen inhaltlich aufeinander abgestimmt und zu einem Gesamt-Frauenförderplan zusammengefasst werden. Für die konkreten Zielvorgaben gemäß § 6 Abs. 3 LGG sind die Grundsätze des § 7 LGG maßgebend.

Den Gesamt-Frauenförderplan erstellt die Dienststelle. Für die Dienststelle handelt die Dienststellenleitung. Es liegt in ihrer Verantwortung, wen sie mit dieser Aufgabe beauftragt. In der Regel wird dies die Personalstelle sein, da ihr die notwendigen Informationen zur Verfügung stehen und ihr grundsätzlich die Verantwortung für Personalmaßnahmen obliegt. Die Gleichstellungsbeauftragte ist an der Erstellung des Frauenförderplans von Anfang an zu beteiligen.

Die vorgenannten Grundsätze gelten auch, soweit im Zuge der Verwaltungsmodernisierung Organisationseinheiten geschaffen werden, die die ihnen zugeteilten Haushaltsmittel für Personal eigenständig verwalten.

Grundsätze der Ermittlung der Unterrepräsentanz von Frauen

Aus Anlass von Einstellungen, Beförderungen und Höhergruppierungen ist zu prüfen, ob in den maßgeblichen Bereichen der angestrebte Frauenanteil von 50 v. H. erreicht ist. Bei der Berechnung der Unterrepräsentanz sind alle Beschäftigten einzubeziehen, die sich in einem Dienst- oder Arbeitsverhältnis befinden. Beurlaubte und Teilzeitbeschäftigte sind bei dieser Berechnung jeweils nach Personen, nicht nach Stellen einzubeziehen.

Der Frauenanteil wird bezogen auf die Zuständigkeit für Entscheidungen über Einstellungen, Beförderungen und Übertragungen höherwertiger Tätigkeiten in der Dienststelle ermittelt.

Die maßgeblichen Gruppen sind nach der jeweiligen Personalmaßnahme „Einstellung“ „Beförderung“ und „Höhergruppierung“ gesondert zu ermitteln.

Bei Einstellungen im Beamtenbereich ist der Frauenanteil in der jeweiligen Laufbahn maßgebliche Bezugsgröße, um die Unterrepräsentanz festzustellen. Zur Laufbahn zählen alle Ämter derselben Fachrichtung, die eine gleiche Vorbildung und Ausbildung voraussetzen sowie der Vorbereitungsdienst und die Probezeit, z. B. allgemeiner gehobener Verwaltungsdienst; höherer bautechnischer Dienst; höherer Veterinärdienst; gehobener Dienst in der Datenverarbeitung. Aus Anlass einer beabsichtigten Einstellung „in den Bereich“ ist also die Repräsentanz von Frauen und Männern in allen Ämtern der jeweiligen Laufbahn zu ermitteln.

Aus Anlass einer Beförderung (z. B. in den Bereich eines Beförderungsamtes A 12 gehobener bautechnischer Dienst) ist zu prüfen, ob in diesem Beförderungsamt in der Dienststelle weniger Frauen als Männer vertreten sind. Die Beförderungsämter A 12 anderer Laufbahnen des gehobenen Dienstes in der Dienststelle bleiben außer Betracht.

Für den Tarifbereich (Arbeitsverhältnisse der Angestellten und Arbeiter) sind „die Gruppen“ gem. § 7 Abs. 3 LGG in gleicher Weise abzugrenzen.

So ist z. B. aus Anlass einer Einstellung in ein Angestelltenverhältnis im Bereich „allgemeiner Verwaltungsdienst“ die Repräsentanz von Frauen und Männern in allen Stellen/Dienstposten der Dienststelle zu prüfen, die als solche des allgemeinen Verwaltungsdienstes ausgewiesen sind und die mit der dafür verlangten Vorbildung von der Einstellungsbewerberin oder dem Einstellungsbewerber erreicht werden können. Stellen, die bereits bei der Einstellung eine besondere Vorbildung erfordern oder die künftig lediglich durch eine Zusatzqualifikation erreicht werden können, bleiben außer Betracht (vergleichbar einer anderen Laufbahn).

Anlässlich einer Höhergruppierung bilden innerhalb eines Bereichs die Dienstposten und Stellen eine Gruppe, die mit der gleichen Vergütungs- und Fallgruppe ausgewiesen sind.

6 **§ 8 LGG**

6.1 **"Mechanismus" der Ausschreibungsregelung**

Aus Absatz 1 Satz 1 ergibt sich, dass bei Unterrepräsentanz von Frauen nach Maßgabe des § 7 grundsätzlich in allen Dienststellen der Kommune, d.h.

- in den Verwaltungen der Gemeinde oder des Gemeindeverbandes,
- in den Eigenbetrieben der Gemeinde oder des Gemeindeverbandes und
- in den Krankenhäusern der Gemeinde oder des Gemeindeverbandes

auszuschreiben ist. Dabei wird deutlich gemacht, welcher Laufbahn- und Besoldungsgruppe bzw. Vergütungsgruppe und Fallgruppe die ausgeschriebene Stelle angehört und welche formalen Zugangsberechtigungen gefordert werden.

Dieser Grundsatz erfährt insoweit eine Einschränkung, als bei besonderen fachspezifischen Anforderungen der zu besetzenden Stelle die Ausschreibung auf die Dienststellen beschränkt ist, in denen Absolventinnen und Absolventen einschlägiger Ausbildungsgänge (z.B. Krankenschwestern / Krankenpfleger) beschäftigt sind. Zum anderen ist die Möglichkeit eröffnet, im Benehmen mit der Gleichstellungsbeauftragten nur in der Kommunalverwaltung, einem Eigenbetrieb oder einem Krankenhaus auszuschreiben. Dabei setzt die Herstellung des Benehmens eine Erörterung der für und gegen die Entscheidung sprechenden Gesichtspunkte voraus, soweit die Gleichstellungsbeauftragte der beabsichtigten beschränkten Ausschreibung nicht zustimmt.

Eine öffentliche Ausschreibung im Sinne des Absatz 2 ist z. B. eine Ausschreibung in der Tages- oder Wochenpresse oder in einer einschlägigen Fachzeitschrift.

6.2 **Interne Ausschreibungen**

§ 8 eröffnet nicht die Möglichkeit, von einer internen Ausschreibung gänzlich abzusehen.

Ein etwaiges Einvernehmen der Gleichstellungsbeauftragten führt mangels entsprechender gesetzlicher Regelung nicht zur Zulässigkeit des Verzichts auf eine interne Ausschreibung. Vielmehr ist nach Absatz 2 ihr Einvernehmen Voraussetzung dafür, von einer öffentlichen Ausschreibung abzusehen.

Auf der Grundlage der "Benennungsregelung" des Absatz 1 kann lediglich auf dienststellenübergreifende Ausschreibung verzichtet werden.

6.3

Zeitliche Reihenfolge der Ausschreibungsmodalitäten

Nach der Systematik des § 8 LGG ist zunächst mindestens intern im Sinn des Absatzes 1 auszuschreiben, d.h. entweder in den Bereichen aller Dienststellen der Kommune oder -im Benehmen mit der Gleichstellungsbeauftragten bzw. aufgrund besonderer fachspezifischer Anforderungen- jeweils dienststellenintern. Wenn nach einem vorausgegangenem internen Ausschreibungsverfahren keine Bewerbungen von Frauen vorliegen, die die geforderte Qualifikation erfüllen, hat im Regelfall bei Vorliegen der Voraussetzungen des Absatzes 2 eine externe Ausschreibung zu erfolgen. Sinn und Zweck der Regelung ist es, Frauen vermehrt Bewerbungschancen zu eröffnen. Der Kommune bleibt es unbenommen, gleichzeitig intern und extern auszuschreiben.

7

§ 8 Abs. 6 LGG

Ausschreibung von Stellen zur Besetzung auch in Teilzeit

Teilzeitarbeit ist grundsätzlich auf allen Arbeitsplätzen in allen Dienststellen möglich; dies gilt - je nach Ausgestaltung der Teilzeit - auch für Stellen mit Vorgesetzten- und Leitungsaufgaben. Dabei bedeutet Teilzeit nicht notwendig eine Halbtagsstelle. Die Entwicklung flexibler Arbeitszeitmodelle ermöglicht, Beruf und Familie besser zu vereinbaren. Die besonderen beamtenrechtlichen Bestimmungen über die Voraussetzungen von Teilzeit bleiben unberührt. Stehen im konkreten Fall zwingende dienstliche Gründe einer Teilzeitbeschäftigung entgegen, ist auf den Hinweis in der Ausschreibung zu verzichten. Es empfiehlt sich, die zwingenden dienstlichen Belange aktenkundig zu machen; eine allgemein gehaltene Feststellung, dass eine Arbeitsplatzteilung dienstlich nicht vertretbar sei, genügt nicht. Ein wesentliches Kriterium bei der Prüfung im Hinblick auf eine mögliche Arbeitsplatzteilung ist regelmäßig, ob durch zumutbare organisatorische Maßnahmen etwaige schwerwiegende Nachteile für die Funktionsfähigkeit der Verwaltung behoben werden können.

8

§ 8 Abs. 8 Nr. 3 LGG

Ausschreibung von Stellen, bei denen die Höherbewertung in absehbarer Zeit nach Stellenbesetzung erfolgt

Bei Umsetzungen innerhalb der Dienststelle auf gleichwertige Dienstposten ohne Übertragung höherwertiger Tätigkeit kann von einer Ausschreibung nach den Absätzen 1 und 2 abgesehen werden (§ 8 Abs. 8 Nr. 3 LGG). Ein Dienstposten ist dann höher bewertet, wenn seine Wahrnehmung auf Veranlassung des Dienstvorgesetzten eine Höhergruppierung nach sich zieht oder dem Dienstposten eine höhere Besoldungsgruppe verbindlich zugeordnet ist.

Soweit im Zeitpunkt der Umsetzung eine künftige Höherbewertung des Dienstpostens bereits absehbar ist, ist im Interesse einer transparenten Personalentwicklung eine Ausschreibung angezeigt.

Ausschreibungen erfolgen auch dann, wenn sowohl Beschäftigte in der ausgeschriebenen Wertigkeit der Stelle als auch Beschäftigte in niedrigeren Besoldungs- oder Vergütungsgruppen angesprochen werden.

Einer Ausschreibung bedarf es nicht, wenn eine beurlaubte oder abgeordnete Beschäftigte bzw. Beschäftigter nach Ablauf der Beurlaubung oder Abordnung zurückkehrt und die freie Stelle durch diese bzw. diesen besetzt werden soll.

9

§ 12 LGG

9.1

Allgemein

Der § 12 LGG enthält eine Soll-Vorgabe, die nach Maßgabe der gesetzlichen Vorschriften zur Kommunalverfassung zu beachten ist.

Gremien im Sinne des Gesetzes sind, wie die nicht abschließende Aufzählung des Absatzes 1 verdeutlicht, grundsätzlich alle durch besondere Geschäftsanweisung eingerichteten Gremien im Geltungsbereich des Gesetzes. Ein Beispiel für den kommunalen Bereich ist die vielerorts eingerichtete Bewertungskommission, die die Wertigkeit von Arbeitsplätzen oder Dienstposten und ihre Zuordnung zu Besoldungs- und Vergütungsgruppen festlegt.

Die Regelung zur geschlechtsparitätischen Gremienbesetzung setzt voraus, dass die als Mitglieder in dem betreffenden Gremium vorgesehenen Männer und Frauen die erforderliche Eignung

aufweisen. Der Soll-Vorgabe kann dann nicht entsprochen werden, wenn dies aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen ausgeschlossen ist. Ob dies zutrifft, ist Tat- und/ oder Rechtsfrage.

Eine von der Soll-Vorschrift gedeckte Ausnahme liegt vor, wenn es aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht möglich ist, ebenso viele Frauen wie Männer zu benennen. Diese Ausnahmefälle sind z.B. dann gegeben, wenn

- die Gremienmitgliedschaft bestimmter Funktionsträgerinnen oder Funktionsträger unmittelbar auf Gesetz oder einer anderen Rechtsvorschrift beruht, oder
- bei der aufgrund rechtlicher Vorgaben erfolgenden Entsendung aus einem Kreis von Funktionsträgerinnen und Funktionsträgern in der entsprechenden Funktion keine Frauen zur Verfügung stehen

Bei der Besetzung der Ratsausschüsse und sonstigen Gremien des Rates ist § 12 LGG nicht anzuwenden. Das Verfahren regelt sich insoweit ausschließlich nach § 58 i.V.m. § 50 GO.

Der in Absatz 2 verwandte Begriff der Entsendung umfasst neben Benennungen auch Vorschläge für die Gremienbesetzung durch die hierzu berechnigte Stelle. Entsendende Stellen im Sinne der Vorschrift sind alle Stellen, denen für das zu besetzende Gremium Benennungs- oder Vorschlagsrechte zustehen. Die Stelle nach § 3 LGG wirkt auf die entsendenden Stellen ein, die Vorgabe der Geschlechterparität zu beachten. Damit sind auch solche Stellen erfasst, die gem. §§ 2, 3 nicht unter den Geltungsbereich des Gesetzes fallen, wie z.B. außerhalb der Dienststelle stehende Organisationen und gesellschaftliche Gruppierungen. Der Entsendung ist der Maßstab der Geschlechterparität zugrunde zu legen, da die Entsendung in Gremien erfolgt, die bei Dienststellen nach § 3 und damit bei Adressaten des LGG gebildet oder wiederbesetzt werden.

Bei einer Gremienbesetzung durch Wahlen ist für die Wahl selbst das in Abs. 2 bezeichnete Verfahren nicht anzuwenden. Bei der Aufstellung von Listen und Vorschlägen für die Kandidatur, die der Wahl vorausgeht, soll jedoch dafür Sorge getragen werden, dass Männer und Frauen gleichberechtigt vertreten sind (Absatz 1 Satz 2).

Im Rahmen des Absatzes 3 wird auch auf die Besetzung von Gremien Einfluss genommen, die außerhalb des Geltungsbereichs des Gesetzes liegen. Soweit z.B. von Gemeinden Benennungs- oder Vorschlagsrechte in Bezug auf solche Gremien wahrgenommen werden, haben sie ebenfalls das in Absatz 2 festgelegte Verfahren anzuwenden.

§ 12 Abs. 4 LGG verpflichtet die Gemeinden und Gemeindeverbände sowie deren Eigenbetriebe und Krankenhäuser, in die Berichte zu den Frauenförderplänen auch Ausführungen zur Umsetzung der Bestimmungen zur Gremienbesetzung aufzunehmen. Zur Umsetzung des § 12 Abs. 4

LGG ist es zweckdienlich, Statistiken über die Gesamtzahl der Gremienbesetzungen und die Zahl der Fälle, in denen von der grundsätzlich vorgegebenen geschlechtsparitätischen Besetzung Ausnahmen zugelassen werden, zu führen. Im Interesse aussagekräftiger und nachvollziehbarer Berichte bietet es sich an, die jeweiligen Ausnahmegründe schriftlich darzulegen.

9.2

Vertretung der Gemeinde in Unternehmen und Einrichtungen gem. § 113 GO

Über die Besetzung von Gremien verselbstständigter Unternehmen oder Einrichtungen mit Vertreterinnen und Vertretern der Gemeinde trifft § 113 GO besondere Vorschriften, die von drei Grundsätzen geprägt sind:

Einerseits geht es darum, den Sachverstand von Kommunalpolitikerinnen und -politikern sowie von Verwaltungsangehörigen in den Organen kommunaler Gesellschaften nutzbar zu machen. Die konkrete Ausgestaltung der Vertretung ist dabei grundsätzlich dem Rat überlassen, in dessen Ermessen es liegt, ob er Ratsmitglieder, Hauptverwaltungsbeamtinnen oder -beamte, andere Bedienstete der Gemeinde oder sonstige Vertreterinnen oder Vertreter bestellt. Sind im Einzelfall zwei oder mehrere Vertretungen zu benennen, muss jedoch die Hauptverwaltungsbeamtin oder der Hauptverwaltungsbeamte oder eine von ihm oder ihr vorgeschlagene Vertretung dazu zählen.

Ferner gehört zu den Grundsätzen des § 113 GO die Bindung der Vertreterinnen und Vertreter an die Ratsbeschlüsse.

Drittens erfolgt die Entsendung nach den Grundsätzen gem. § 50 GO.

Soweit in § 113 GO die Vorauswahl durch den Rat bzw. das Entscheidungsverfahren gem. § 50 GO angesprochen ist, geht insoweit von § 12 LGG lediglich eine Appellfunktion aus, den Leitgedanken der paritätischen Besetzung zu berücksichtigen. Die Hauptverwaltungsbeamtin oder der Hauptverwaltungsbeamte orientiert sich bei der Wahrnehmung des Vorschlagsrechts an der Zielvorgabe der geschlechtsparitätischen Besetzung, wobei Funktion, Amt und Qualifikation von maßgeblicher Bedeutung sind.

10

§ 15 Abs. 1 LGG analog

Stellvertretung der Gleichstellungsbeauftragten

Der § 21 LGG nimmt keinen Bezug auf § 15 Abs. 1 LGG. Deshalb besteht keine Pflicht, eine Stellvertreterin der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten zu bestellen. Gleichwohl besteht auch in Kommunen zumindest für den Aufgabenbereich der beteiligungspflichtigen Rechtsge-

schäfte entsprechender Handlungsbedarf. Da die der Gleichstellungsbeauftragten zugeordneten Beschäftigten diese in ihrer besonderen Rechtsstellung mit den spezifischen Befugnissen und Beteiligungsrechten nicht vertreten können, könnte bei Abwesenheit der Gleichstellungsbeauftragten den Vorgaben des § 18 LGG zu den Unterrichts- und Anhörungspflichten nicht entsprochen werden. Der Zweck der obligatorischen Beteiligungspflichten ist, dass die Gleichstellungsbeauftragte im konkreten Fall die Belange der Gleichstellung von Frauen und Männern geltend machen kann.

Vor diesem Hintergrund ist die Bestellung einer Stellvertreterin im Benehmen mit der Gleichstellungsbeauftragten sinnvoll, um die Aufgaben und Beteiligungsrechte nach §§ 17, 18 LGG auch in Fällen längerer Abwesenheit der Gleichstellungsbeauftragten aus Gründen der Rechtssicherheit wahrnehmen zu können.

11

§ 15 Abs. 3 LGG

Anforderungen an die Qualifikation der Gleichstellungsbeauftragten

Die Anforderungen an die fachliche Qualifikation der Gleichstellungsbeauftragten bemessen sich nach den in der jeweiligen Kommune zu erfüllenden Aufgaben. Das Aufgabenspektrum erfordert Kenntnisse über Personal- und Organisationsaufgaben sowie in den spezifischen fachlichen Tätigkeitsbereichen. Dabei zählen die Fähigkeit zur gleichstellungspolitischen Bewertung von Verwaltungsvorgängen, Interesse an politischen Fragestellungen sowie Eigeninitiative nach dem Leitbild des LGG zum Anforderungsprofil.

12

§ 16 Abs. 1 LGG

Fachliche Weisungsfreiheit

In der fachlichen Weisungsfreiheit liegt eine Durchbrechung der sonst für Angehörige der Verwaltung geltenden Regel, den Weisungen der Vorgesetzten unterworfen zu sein.

Sie ist Ausgleich für die fehlende Entscheidungskompetenz und besteht im Hinblick auf den in § 17 LGG näher bezeichneten Aufgabenkreis der Gleichstellungsbeauftragten. Soziale, organisatorische und personelle Maßnahmen, einschließlich Stellenausschreibungen, Auswahlverfahren, Vorstellungsgespräche und Beurteilungen, die Aufstellung und Änderung des Frauenförderplans sind Beispiele für die Beteiligung der Gleichstellungsbeauftragten an gleichstellungsrelevanten Sachverhalten. Der Gleichstellungsbeauftragten steht aufgrund ihrer fachlichen Weisungsfreiheit die Entscheidung darüber zu, wie sie ihre Aufgabe fachlich-inhaltlich wahrnimmt. Angesichts der Vielgestaltigkeit der für die Tätigkeit der Gleichstellungsbeauftragten im weisungsfreien

Raum denkbaren Aktivitäten wäre eine gegen den Willen der Gleichstellungsbeauftragten erfolgende Zuweisung von Aufgaben durch die Hauptverwaltungsbeamtin oder den Hauptverwaltungsbeamten ebensowenig wie eine Weisung hinsichtlich der Art und Weise der Aufgabenerledigung an die Gleichstellungsbeauftragte mit der fachlichen Weisungsfreiheit vereinbar. Dies schließt Anregungen und Impulse an die Gleichstellungsbeauftragte nicht aus. Das Recht der Gleichstellungsbeauftragten zur weisungsfreien Schwerpunktsetzung ist allerdings nicht schrankenlos gewährleistet. Sofern der Rat von seiner Befugnis Gebrauch gemacht hat, in der Hauptsatzung auch im Hinblick auf das gleichstellungspolitische Aufgabenfeld Vorgaben zu machen, ist die Gleichstellungsbeauftragte an diesen Rahmen gebunden.

Die fachliche Weisungsfreiheit besteht weiterhin nur, soweit die Gleichstellungsbeauftragte rechtmäßig handelt. Die Rechtsaufsicht der Dienststellenleitung bleibt also ebenso unberührt wie die organisatorische Dienstaufsicht.

13

§ 17 LGG

Beteiligungspflichtige Maßnahmen; Beurteilung der Gleichstellungsrelevanz einer Angelegenheit

Zuständig für die Umsetzung des Gesetzes ist die jeweilige Dienststelle im Rahmen der ihr zugewiesenen Kompetenzen. Für die Dienststelle handelt die Dienststellenleitung. 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. Die Mitwirkung bezieht sich zum einen auf alle Vorhaben und Maßnahmen, die sich auf die Dienststelle und ihre Beschäftigten beziehen. Die Regelungen zur Beteiligung der Gleichstellungsbeauftragten garantieren ihr auch die Mitwirkung an der fachlichen Aufgabenwahrnehmung unter gleichstellungspolitischen Gesichtspunkten. Die Gleichstellungsbeauftragte ist für die Beurteilung der Gleichstellungsrelevanz zuständig. Dabei beschränkt sich ihre Darlegungspflicht im Hinblick auf die Gleichstellungsrelevanz einer Angelegenheit darauf, dass sie die Möglichkeit des Entstehens einer Gleichstellungsrelevanz aufzeigt. Das LGG geht von der möglichst frühzeitigen Einbindung der Gleichstellungsbeauftragten in den Willensbildungsprozess aus.

Beteiligungspflichtige personelle und soziale Maßnahmen sind alle Maßnahmen, die die berufliche Situation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter betreffen. Auch wenn lediglich Männer durch eine Maßnahme betroffen sind, kann diese die Belange der Frauenförderung berühren. Zu den beteiligungspflichtigen Maßnahmen gehört auch die Erstellung von Personalentwicklungskonzepten.

Voraussetzung einer effektiven Aufgabenerfüllung ist die gleichberechtigte Mitgliedschaft der Gleichstellungsbeauftragten in Beurteilungsbesprechungen. Besprechungen in diesem Sinne sind Treffen von Personalverantwortlichen, in denen die Leistungen bzw. geplanten

Beurteilungen der Beschäftigten miteinander verglichen oder einheitliche Bewertungsmaßstäbe erörtert werden. Organisatorische Maßnahmen sind alle Maßnahmen, die die Ordnung und Gestaltung der Arbeitsplätze betreffen, wie z.B. strukturelle Veränderungen, Organisationsuntersuchungen oder Fragen der Arbeitszeit.

Über Form und Umfang der Beteiligung können zwischen Dienststelle und Gleichstellungsbeauftragter Verfahrensvereinbarungen getroffen werden.

14

§ 18 LGG

Verfahren der Beteiligung der Gleichstellungsbeauftragten

Die Gleichstellungsbeauftragte ist bei allen Maßnahmen in Angelegenheiten ihres Aufgabenbereichs (s.o.) bereits im Planungsstadium zu beteiligen, d.h. zu unterrichten und unter Einräumung der gesetzlichen Fristen anzuhören. Dies gilt auch für die Erstellung von Beschlussvorlagen der Verwaltung für den Rat oder seine Ausschüsse (vgl. § 62. Abs. 2 GO). Hierzu erhält sie umfassende Akteneinsicht. "Frühzeitig" bedeutet, dass die Gleichstellungsbeauftragte Gelegenheit hat, sich am Entscheidungsprozess der Dienststelle zu beteiligen und das Ergebnis zu beeinflussen. Diesem Zweck dient insbesondere das in § 18 Abs. 4 LGG geregelte Teilnahmerecht an Besprechungen der Dienststelle - z.B. Amtsleitungsbesprechungen - sowie an den Vierteljahresgesprächen nach § 63 LPVG zwischen der Dienststellenleitung und dem Personalrat. Eine frühzeitige Beteiligung ist nicht gegeben, wenn entweder bereits eine Entscheidung getroffen oder durch Vorentscheidungen in der Weise vollendete Tatsachen geschaffen worden sind, dass die Maßnahme für die Gleichstellungsbeauftragte nicht mehr mitgestaltungsfähig ist. Die nicht rechtzeitige Beteiligung an Entscheidungen und Maßnahmen nach dem LGG hat zur Folge, dass die Maßnahme für eine Woche bzw. drei Arbeitstage (§18 Abs. 3 LGG) auszusetzen und die Beteiligung nachzuholen ist. Eine ohne Beteiligung der Gleichstellungsbeauftragten durchgeführte Maßnahme leidet an einem Verfahrensmangel.

Die Berechnung der der Gleichstellungsbeauftragten eingeräumten Stellungnahmefrist, die - abgesehen von Fällen der fristlosen Entlassungen und außerordentlichen Kündigungen - in der Regel eine Woche nicht unterschreiten darf, bestimmt sich nach § 31 VwVfG i.V.m. § 188 Abs. 2 BGB. Eine dem Sinn und Zweck des Gesetzes entsprechende Beteiligung der Gleichstellungsbeauftragten wird nur erreicht, wenn diese durch eine ordnungsgemäße Unterrichtung über beabsichtigte Maßnahmen in die Lage versetzt wird, eine Stellungnahme abzugeben.

Die Abstimmung zwischen Gleichstellungsbeauftragter und Dienststellenleitung ist ein Element der Willensbildung der Dienststelle. Deshalb tritt das Recht auf Abgabe einer Stellungnahme der Gleichstellungsbeauftragten zeitlich vor das personalvertretungsrechtliche Beteiligungsverfahren. Dies gilt nicht bei fristlosen Entlassungen und außerordentlichen Kündigungen.

15

§ 19 LGG

Widerspruchsrecht

Die Gleichstellungsbeauftragte sollte bei der Ausübung ihres Widerspruchsrechts wegen der unterschiedlichen Verfahrensfolgen jeweils deutlich machen, ob sie sich dabei auf § 19 Abs. 1 LGG oder auf § 5 Abs. 5 GO stützt. Im Rahmen ihrer dienststelleninternen Beteiligung nach dem LGG kann die Gleichstellungsbeauftragte zu dem Vorgang eine Stellungnahme abgeben, ihr unmittelbares Vortragsrecht nutzen oder gemäß § 19 Abs. 1 LGG Widerspruch einlegen. Es sind ihr damit differenzierte Handlungsmöglichkeiten eröffnet. Im Interesse eines sachgerechten Einsatzes der unterschiedlichen Instrumentarien ist es oftmals zweckdienlich, zunächst die genannten, unterhalb der Schwelle des förmlichen Widerspruchs liegenden Möglichkeiten auszuschöpfen. Bei Einlegung des Widerspruchs ist der Vollzug der Maßnahme bis zur erneuten Entscheidung der Hauptverwaltungsbeamtin oder des Hauptverwaltungsbeamten auszusetzen.

16

§ 5 GO

Systematik und Entstehungsgeschichte

Der § 5 der Gemeindeordnung „Gleichstellung von Frau und Mann“ enthält eine eigenständige Regelung dieser Aufgabe, die unabhängig von der Existenz und vom Inhalt des Landesgleichstellungsgesetzes besteht. Dies gilt es bei der Auslegung und Anwendung des § 5 GO und der für die Kommunen geltenden Vorschriften des Landesgleichstellungsgesetzes zu berücksichtigen.

17

§ 5 Abs. 3 GO

Aufgaben und fachliche Weisungsfreiheit der Gleichstellungsbeauftragten

§ 5 Abs. 3 GO enthält eine globale Umschreibung der Aufgaben der Gleichstellungsbeauftragten. Dieser Aufgabenbereich umfasst alle Vorhaben und Maßnahmen der Gemeinde, die die Belange von Frauen berühren oder Auswirkungen auf die Gleichberechtigung von Frau und Mann und die Anerkennung ihrer gleichberechtigten Stellung in der Gesellschaft haben.

Soweit es sich um dienststelleninterne Angelegenheiten handelt, sind die in der Gemeindeordnung festgelegten Aufgaben der Gleichstellungsbeauftragten durch Artikel 1 des Landesgleichstellungsgesetzes (§§ 17 i.V.m. 21 LGG) weiter konkretisiert worden.

Dieser gegenüber dem LGG erweiterte Wirkungskreis der Gleichstellungsbeauftragten nach außen hat entsprechende Auswirkungen auf die Pflicht zu ihrer Beteiligung. Diese erstreckt sich auch auf die Beteiligung an der fachlichen Aufgabenwahrnehmung unter gleichstellungspolitischen Gesichtspunkten.

Weder GO noch LGG räumen der Gleichstellungsbeauftragten Entscheidungsbefugnisse ein. Vielmehr geben ihr die gesetzlichen Regelungen die Möglichkeit, Fragen mit Gleichstellungsrelevanz zu thematisieren, dazu Anregungen zu geben sowie über gemeindliche Vorhaben informiert zu werden und an deren Vorbereitung mitwirken zu können. Diese Beteiligungsrechte soll sie im Interesse ihres erfolgreichen Wirkens unbeeinflusst von fachlichen Weisungen wahrnehmen können.

Es soll deshalb bei der Gleichstellungsbeauftragten liegen, wie sie ihre Aufgabe fachlich-inhaltlich wahrnimmt, d.h. welcher Sache sie sich schwerpunktmäßig annimmt und wie sie diese bearbeitet. Die fachliche Weisungsfreiheit besteht allerdings nur, soweit die Gleichstellungsbeauftragte rechtmäßig handelt. Die Rechtsaufsicht der Dienststellenleitung bleibt also ebenso unberührt wie die organisatorische Dienstaufsicht.

18

§ 5 Abs. 4 GO

Teilnahme der Gleichstellungsbeauftragten an Sitzungen des Verwaltungsvorstands, des Rates und seiner Ausschüsse

Mit § 5 Abs. 4 und 5 GO werden der Gleichstellungsbeauftragten eigenständige Teilnahme- und Verfahrensrechte eingeräumt. Voraussetzung für eine effektive Ausübung dieser Rechte ist, dass die Gleichstellungsbeauftragte rechtzeitig und umfassend über alle Angelegenheiten, die in ihren Bereich fallen können, informiert wird. Sofern Beschlussvorlagen für den Rat und seine Ausschüsse - wie dies zum überwiegenden Teil der Fall sein dürfte - von der Hauptverwaltungsbeamtin oder dem Hauptverwaltungsbeamten vorbereitet werden, wird die Gleichstellungsbeauftragte bereits in einem sehr frühen Stadium, d.h. bei der Erarbeitung der Verwaltungsvorlage beteiligt. Die Identifikation gleichstellungsrelevanter Vorlagen sowie eine fundierte Stellungnahme der Gleichstellungsbeauftragten setzen einen regelmäßigen intensiven fachlichen Austausch zwischen Hauptverwaltungsbeamtin oder Hauptverwaltungsbeamten, Gleichstellungsbeauftragter und den jeweiligen Fachämtern voraus. Diese frühzeitige Beteiligung hat zum Ziel, die Stellungnahme der Gleichstellungsbeauftragten in den Willensbildungs- und Entscheidungspro-

zess der Verwaltung einfließen zu lassen und dient im Übrigen der Vermeidung eines Widerspruchs der Gleichstellungsbeauftragten im Verfahren.

Die verwaltungsintern von der Hauptverwaltungsbeamtin oder dem Hauptverwaltungsbeamten gewährleistete Beteiligung der Gleichstellungsbeauftragten an der Erarbeitung von Beschlussvorlagen findet wegen der im Vorfeld bereits festgestellten Gleichstellungsrelevanz einer Angelegenheit ihre Fortsetzung in dem Teilnahme- und Rederecht der Gleichstellungsbeauftragten in den Sitzungen des Rates und seiner Ausschüsse, in denen diese Vorlagen Beratungs- oder Entscheidungsgegenstand sind. Zur Erleichterung der Verfahrensabläufe kann es zweckdienlich sein, der Gleichstellungsbeauftragten die jeweilige Tagesordnung und Sitzungseinladung von Rat und Ausschüssen zur Verfügung zu stellen.

Gemäß § 70 Abs. 2 GO wirkt der Verwaltungsvorstand insbesondere mit bei den Grundsätzen der Organisation und der Verwaltungsführung, der Planung von Verwaltungsaufgaben mit besonderer Bedeutung, der Aufstellung des Haushaltsplans sowie den Grundsätzen der Personalführung und Personalverwaltung. Diese Aufgaben betreffen typischerweise Themen, die zumindest Gleichstellungsrelevanz haben können und damit auch zum Aufgabenbereich der Gleichstellungsbeauftragten gemäß § 5 Abs. 4 GO zählen. An Sitzungen des Verwaltungsvorstands, bei denen eines der genannten Themen Gegenstand der Erörterung ist, hat die Gleichstellungsbeauftragte insoweit Teilnahme- und Rederecht.

19

§ 5 Abs. 4 GO

Recht auf eigenständige Öffentlichkeitsarbeit

Die Gleichstellungsbeauftragte kann im Rahmen ihrer gemäß § 5 Abs. 3 GO - ggf. durch die Hauptsatzung näher - beschriebenen Aufgaben die Öffentlichkeit über die kommunaler Gleichstellungsarbeit unterrichten. Die Bezugnahme auf den Aufgabenbereich der Gleichstellungsbeauftragten macht deutlich, dass diese kein "allgemeinpolitisches Mandat" hat, sondern dass es sich um eine auf ihre Aufgaben bezogene Berechtigung handelt. Das Wort "unterrichten" bringt zugleich zum Ausdruck, dass die Öffentlichkeitsarbeit in Form einer neutralen Darstellung über Sachstand und Ergebnisse in gleichstellungsrelevanten Angelegenheiten erfolgt. Gestützt auf ihre fachliche Weisungsfreiheit obliegt ihr die Entscheidung darüber, wann, über welche Themen und in welcher Form (z.B. Pressemitteilung) sie von ihrem Unterrichtsrecht Gebrauch macht. Selbstverständlich ist, dass die Gleichstellungsbeauftragte über die Themen, die Gegenstand nichtöffentlicher Sitzungen sind, Verschwiegenheit bewahrt. Da die Gleichstellungsbeauftragte in die Gesamtverwaltung integriert ist und die Hauptverwaltungsbeamtin bzw. der Hauptverwaltungsbeamte für die Gesamtverwaltung verantwortlich ist, sollten auch im Rahmen des § 5 Abs. 4 GO öffentlichkeitswirksame Darstellungen in der Regel erst erfolgen, nachdem die Hauptverwaltungsbeamtin oder der Hauptverwaltungsbeamte von dieser Absicht zumindest in Kenntnis

gesetzt worden sind. Wegen der fachlichen Weisungsfreiheit ist allerdings die Zustimmung der Dienststellenleitung zur Öffentlichkeitsarbeit der Gleichstellungsbeauftragten nicht erforderlich. Es bleibt der Gleichstellungsbeauftragten aufgrund ihrer fachlichen Weisungsfreiheit aber unbenommen, aus gleichstellungspolitischen Gesichtspunkten eine von der offiziellen Verwaltungsmeinung abweichende Auffassung zu vertreten. Selbstverständlich ist, dass die Gleichstellungsbeauftragte die gesetzlichen Bestimmungen zu beachten hat und über der Verschwiegenheitspflicht unterliegende Angelegenheiten Stillschweigen bewahrt.

20

§ 5 Abs. 5 GO

Widerspruchsrecht

Im Unterschied zum Widerspruchsrecht der Gleichstellungsbeauftragten nach § 19 Abs. 1 LGG ist das Widerspruchsrecht nach dem Wortlaut des § 5 Abs. 5 GO auf Beschlussvorlagen der Hauptverwaltungsbeamtin oder des Hauptverwaltungsbeamten an den Rat und damit auf Angelegenheiten beschränkt, in denen eine Entscheidung des Rates vorgesehen ist. Die frühzeitige Zuleitung aller gleichstellungsrelevanten Vorlagen, durch die Beschlüsse des Rates vorbereitet werden, gewährleistet, dass gleichstellungspolitische Gesichtspunkte in den Willensbildungs- und Entscheidungsprozess der Verwaltung einbezogen werden, und dient damit der Vermeidung eines Widerspruchs der Gleichstellungsbeauftragten im Verfahren. Die aus § 5 Abs. 5 GO erwachsende Pflicht der Hauptverwaltungsbeamtin oder des Hauptverwaltungsbeamten, den Rat zu Beginn der Beratungen auf den Widerspruch der Gleichstellungsbeauftragten und seine wesentlichen Gründe hinzuweisen, trifft sie bzw. ihn als Organ; sie kann also auch von der Sitzungsvertretung der Verwaltung erfüllt werden. Die Hauptverwaltungsbeamtin oder der Hauptverwaltungsbeamte kann es auch der Gleichstellungsbeauftragten selbst überlassen, ihren Widerspruch darzustellen und zu begründen. Der Rat entscheidet dann unter Abwägung der Argumentation der Hauptverwaltungsbeamtin oder des Hauptverwaltungsbeamten und der Gleichstellungsbeauftragten abschließend über die Beschlussvorlage.

Im Rahmen ihrer Beteiligung an einer gleichstellungsrelevanten Angelegenheit im Sinne des § 17 LGG, die auch Gegenstand einer Beschlussvorlage ist, kann die Gleichstellungsbeauftragte zunächst Widerspruch nach § 19 Abs. 1 LGG einlegen. Es bleibt ihr aber unbenommen, bei Nichtabhilfe zusätzlich von ihrem Widerspruchsrecht nach § 5 Abs. 5 GO Gebrauch zu machen.

Bei Entscheidungen durch einen Ausschuss an Stelle des Rates (vgl. § 41 Abs. 2 GO) und in Fällen der Vorbereitung von Ratsbeschlüssen durch Ausschüsse (vgl. § 62 Abs. 2 GO) ist der Gleichstellungsbeauftragten aufgrund ihres Rederechts gem. § 5 Abs. 3 GO die Möglichkeit eröffnet, ihre Position umfassend darzustellen und dadurch den Willensbildungs- und Entscheidungsfindungsprozess zu beeinflussen.

§ 5 Abs. 6 GO
Hauptsatzung

§ 5 Abs. 6 GO enthält eine ausdrückliche Ermächtigung für den Rat, in der Hauptsatzung nähere Regelungen zu den Absätzen 3 bis 5 zu treffen. Als untergesetzliche Rechtsnormen müssen sich Satzungen im Rahmen gesetzlicher Festlegungen halten. Es ist dem Rat also möglich, nähere Modalitäten des Zusammenwirkens der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten mit den kommunalen Organen in Ergänzung der Regelungen von GO und LGG festzulegen, oder etwa durch Hervorhebung bestimmter Themen aus dem breiten Aufgabenfeld "Gleichstellungspolitik" diesen ein besonderes politisches Gewicht zu verleihen. In diesem Rahmen bewegt sich auch die kommunale Gleichstellungsbeauftragte, wobei für sie entsprechend der gesetzlichen Vorgabe der fachlichen Weisungsfreiheit nach wie vor die Möglichkeit gegeben sein muss, eigene Schwerpunkte zu setzen.