

Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens



Niedersächsischer Städtetag * Warmbüchenkamp 4 * 30159 Hannover

Niedersächsischer Landtag
Hannah-Arendt-Platz 1
30159 Hannover

Per E-Mail:
heike.triefenbach@lt.niedersachsen.de

Hannover, 27. Oktober 2025
Ansprechpartner: Herr Wittkop
Durchwahl: 0511 / 36894-13
E-Mail: wittkop@nst.de
Aktenzeichen: 11.11.05.00:092 - SW

Entwurf eines Gesetzes zur Verwirklichung der Gleichberechtigung (Niedersächsisches Gleichberechtigungsgesetz - NGG)

Gesetzesentwurf der Landesregierung, LT-Drs. 19 / 7500

Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

vielen Dank für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Verwirklichung der Gleichberechtigung.

I. Mehr Gleichstellung in der Verwaltung durch mehr Bürokratie versus mehr Vertrauen in die kommunale Hand bei weniger Bürokratie

Mit dem Entwurf soll das Ziel verfolgt werden, den Verfassungsauftrag zur Verwirklichung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern umzusetzen und die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern in Niedersachsen zu fördern, indem innerhalb der öffentlichen Verwaltungen bei Beschäftigten Benachteiligungen auf Grund des Geschlechts entgegengewirkt werden soll.

Es handelt sich also um ein reines Verwaltungsinnenrecht, welches vor allem an Verfahrensabläufen, Stellenbesetzungsverfahren, dem Beurteilungswesen, der Aufstellung von innerorganisatorischen Plänen sowie der Verwaltungssprache ansetzt. Ebenso ist eine strengere Quotierung bei Gremienbesetzungen vorgesehen.

Ob dieses Gesetz mit seinem Fokus auf die Verwaltungen der tatsächlichen Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern in Niedersachsen zum Fortschritt gereicht, lassen wir dahinstehen. Das mit dem Gesetzentwurf verfolgte gesellschaftspolitische Ziel der Gleichstellung von Frauen und Männern unterstützen wir selbstverständlich nachdrücklich.

Schon jetzt bestehen jedoch mit dem Niedersächsischen Gleichberechtigungsgesetz (NGG) aus dem Jahr 2010 effektive Regelungen zur Förderung der Gleichberechtigung bzw. – sprachlich genauer – der Gleichstellung bei der öffentlichen Hand. Die neuerlichen Regelungsvorhaben bedürfen daher aus unserer Sicht einer fundierten Analyse und Rechtfertigung gerade auch im Hinblick auf das Verhältnis von Kosten und gleichstellungspolitischen Nutzen.

Für die unmittelbare Landesverwaltung maßen wir uns hierzu keine Bewertung an. Für die kommunale Hand indes schon. Wir sehen, dass den kommunalen Verwaltungen weitere Regeln vorgegeben werden, die das Handeln vor Ort erschweren und längere Prozesse bedeuten. Der Gesetzentwurf steht insofern in Widerspruch zum Programmsatz der Landesregierung eines „Einfacher, Schneller, Günstiger“. Erneut wird Bürokratie auf- und eben gerade nicht abgebaut.

In Anbetracht der aktuellen Lage der Kommunen – insbesondere im Hinblick auf die Finanzen und Bürokratielasten – kommen wir zu dem Ergebnis, dass der aus dem vorgelegten Gesetz resultierende Bürokratieaufbau aus Sicht der kommunalen Hand -und nur für diese gesprochen – nicht notwendig ist und nicht im Verhältnis zum gleichstellungspolitischen Nutzen vor Ort steht.

Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens bekräftigt, dass seit der Verabschiedung des NGG im Jahre 2010, die tatsächliche Gleichstellung von Männern und Frauen in den Kommunalverwaltungen in großem Maße vorangeschritten ist. Die Verwaltungen sind überwiegend weiblich besetzt. Auch hat sich die Situation bei den kommunalen Führungskräften auf allen Ebenen in den letzten Jahren signifikant und rasant geändert, so dass in vielen Kommunalverwaltungen zahlreiche Frauen bedeutsame Führungspositionen bekleiden. Diese Entwicklung wird sich auch ohne das neue Gesetz fortsetzen.

II. Die kommunale Selbstverwaltungsgarantie achten

Für die kommunale Hand sollte das Land von weiteren Regelungen Abstand nehmen und sich ausschließlich auf seinen Verwaltungskörper konzentrieren. Wir bitten um Vertrauen, dass wir

die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern in unseren Verwaltungen auch ohne neue Bürokratie weiter voranbringen werden.

Wir erwarten, dass die verfassungsrechtlich garantierte kommunale Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 des Grundgesetzes und Art. 57 Abs. 1 der Niedersächsischen Verfassung) nicht weiter beschnitten wird.

Die kommunale Personal- und Organisationshoheit umfasst die eigenverantwortliche Entscheidung über die personelle und organisatorische Ausstattung der Verwaltung. Sie ist zentraler Bestandteil der verfassungsrechtlich garantierten Selbstverwaltung. Der Landesgesetzgeber darf insoweit nur rahmensetzend tätig werden, nicht jedoch unmittelbar steuernd in die Personalstruktur eingreifen.

Der Gesetzentwurf lässt den notwendigen Blick für den kommunalen Arbeitsalltag vermissen. Zahlreiche neue Berichtspflichten und prozedurale Vorgaben drohen; die Aufgabenerfüllung gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern werden erschwert. In Zeiten des akuten Personal- und Fachkräftemangels kann die Umsetzung zusätzlicher landesrechtlicher Anforderungen kaum gewährleistet werden. Der Entwurf ist daher grundlegend zu entschlacken und aufzwingend notwendige Vorgaben für kommunale Dienststellen zu beschränken. In der Begründung ist klar darzulegen, welche Regelungen für kommunale Dienststellen tatsächlich zwingend notwendig sind, was auch fundiert zu belegen ist.

III. Unterrepräsentanzen von Frauen sowie von Männern im Blick behalten

Der Gesetzentwurf knüpft nach seiner Systematik grundlegend ausschließlich an die Unterrepräsentanz von Frauen infolge von struktureller Benachteiligung an. Nach § 3 Abs. 9 NGG-E liegt eine Unterrepräsentanz vor, wenn in einem Bereich weniger Frauen als Männer beschäftigt sind. Mehrere Gleichstellungsbeauftragte der Kommunen stützen diesen Regelungsansatz, da sich hierdurch wiederkehrende Diskussionsschleifen um Benachteiligungen von Männern verhindern ließen.

Jedoch lassen sich in den Kommunen weiterhin Bereiche wie z.B. Kindertagesstätten oder im ehemaligen gehobenen Dienst aufzeigen, in denen eine Unterrepräsentanz von Männern vorliegt. Obwohl am Abbau solcher Unterrepräsentanzen von Männern ein berechtigtes Interesse besteht, bietet der Entwurf hierfür gerade nicht die rechtlichen Grundlagen. Die Gesetzesbegründung betont ausdrücklich, dass der Abbau der Unterrepräsentanz von Männern nicht Gesetzesziel ist.

Eine strukturelle Benachteiligung von Frauen allein aufgrund einer Unterrepräsentanz in einzelnen Bereichen zu indizieren, ohne die jeweilige Bewerber-bzw. Bewerberinnenverfügbarkeit zu berücksichtigen, vermag als Rechtfertigung für die daraus folgenden Eingriffe in die kommunale Personal-, Organisations- und Finanzhoheit vor dem Hintergrund des Grundsatzes der Bestenauslese (Art. 33 Abs. 2 des Grundgesetzes – GG) nicht zu überzeugen.

IV. Einzelanmerkungen zum Gesetzesentwurf

Zu § 2 – Geltungsbereich

Die Herausnahme kommunaler Unternehmen etc. aus dem Anwendungsbereich begrüßen wir. Die nunmehr vorgesehene Verpflichtung nach Abs. 3 Satz 2 Gesellschaftsverträge und dergleichen anzupassen, lehnen wir ab. Nach § 3 GmbHG dient der Gesellschaftsvertrag der Regelung des Gesellschaftszwecks.

Beispiel: Ein kommunales Energieversorgungsunternehmen mit 400 Beschäftigten müsste etwa Gleichstellungsquoten im Gesellschaftsvertrag festschreiben. Dies wäre eine unzulässige Vermischung von Gesellschafts- und Arbeitsrecht.

Eine Verpflichtung auf ein Hinwirken zur Verwirklichung der Ziele des Gesetzes entsprechend dem Satz 3 sollte hinreichen.

Zu § 3 – Begriffsbestimmungen

a) Die pauschale Indizwirkung der Unterrepräsentanz von Frauen nach Abs. 9 sehen wir kritisch. Der Entwurf legt damit den Fokus ausschließlich auf Frauen. Eine Unterrepräsentanz männlicher Beschäftigter bleibt unberücksichtigt, selbst wenn in einzelnen Bereichen (z.B. Bildung, Erziehung und allgemeine Verwaltung) eine Unterrepräsentanz von Männern besteht.

Diese einseitige gesetzliche Fokussierung konfliktiert mit dem Gleichbehandlungsgrundsatz aus Art. 3 Abs. 2 GG und dem Leitbild einer modernen, geschlechtergerechten Verwaltung. Unterschiede in Bewerberzahlen oder Berufsorientierung sind keine ausreichenden Belege für eine Diskriminierung. Dies gilt in den technischen Bereichen, in denen der Frauenanteil aktuell noch niedriger liegt. Hier sollten zumindest Öffnungsklauseln für sachlich begründete Unterschiede aufgenommen werden.

Praxiserfahrungen haben gezeigt, dass auch in traditionell weiblich dominierten Berufsfeldern gezielte Gleichstellungsmaßnahmen für Männer erfolgreich sein können. So konnte in einer Kommune der Anteil männlicher Beschäftigter in der Entgeltgruppe S 8 (pädagogische Fachkräfte in Kindertagesstätten) seit 2019 von 5,93 auf 14,76 Prozent gesteigert werden. Dies unterstreicht, dass Gleichstellungsförderung geschlechterübergreifend wirken sollte.

b) Darüber hinaus sollte die bisherige Schwelle zur Bestimmung einer Unterrepräsentanz – 45 vom Hundert – beibehalten werden. Schon bei geringfügigen Abweichungen von 50 % könnte sonst eine strukturelle Benachteiligung angenommen werden, ohne dass die tatsächliche Bewerberverfügbarkeit berücksichtigt wird. Eine solche starre Indizwirkung steht im Widerspruch zum Grundsatz der Bestenauslese (Art. 33 Abs. 2 GG) und zur kommunalen Organisationshoheit.

c) Kritikwürdig ist die in § 3 Abs. 7 Satz 1 Nr. 5 NGG-E vorgesehene Zusammenfassung sämtlicher Auszubildenden einer Dienststelle zu einem Bereich. Wenn für die Kommunalverwaltung beispielsweise zeitgleich mehrere Ausbildungsplätze für verwaltungsfachliche und technische Berufe ausgeschrieben werden, kann die Bewerberverfügbarkeit aufgeteilt nach Geschlechtern in diesen Bereichen erheblich divergieren. Dennoch würden die Bewerberinnen und Bewerber nach Maßgabe der Feststellung einer Unterrepräsentanz bei den Auszubildenden insgesamt auszuwählen sein. Hierdurch würde der tatsächliche Bedarf an Maßnahmen zur Herstellung von Gleichberechtigung zwischen den Geschlechtern nur verzerrt dargestellt werden können.

Zu § 8 – Statistiken, Datenverarbeitung

Die geplanten Statistik- und Berichtspflichten erzeugen erheblichen Aufwand.

Die Erfassung von Beschäftigten nach Entgeltgruppen und Geschlecht mag für große Verwaltungen leistbar sein, überfordert jedoch kleine Dienststellen.

Darüber hinaus ist die in § 8 Abs. 1 NGG-E vorgesehene geschlechterdifferenzierte Datenverarbeitung mit erheblichem bürokratischem, personellem und finanziellem Aufwand verbunden, ohne dass sich daraus ein messbarer Erkenntnisgewinn für die tatsächliche Gleichstellung ergibt. Die Regelung sollten für die kommunale Hand nicht anwendbar sein.

Zu § 9 – Ausschreibung

Nach § 9 Abs. 3 NGG-E kann die Gleichstellungsbeauftragte eine zweite Ausschreibung verlangen, wenn sich in einem unterrepräsentierten Bereich keine Frau beworben hat, die das

Anforderungsprofil erfüllt. Diesen Passus lehnen wir entschieden ab. Eine solche Pflicht würde Auswahlverfahren unnötig verlängern, den Betriebsfrieden belasten und erhebliche Zusatzkosten verursachen, ohne dass eine spätere Besetzung mit einer Frau gewährleistet wäre.

Gerade auf Führungsebenen können bundesweite „Nach-Ausschreibungen“ Kosten von bis zu 20.000 Euro verursachen, während zusätzliche Bewerbungen erfahrungsgemäß ausbleiben. Auch bei regulären Stellen führen doppelte Ausschreibungen zu spürbaren Mehrkosten und zeitlichen Verzögerungen, die dazu führen können, dass bereits vorhandene Bewerber abspringen.

Die Regelung erkennt zudem, dass fehlende Bewerbungen von Frauen oftmals auf individuelle Berufswahlpräferenzen oder geringe Bewerberverfügbarkeit in bestimmten Berufsfeldern zurückzuführen sind und nicht auf strukturelle Benachteiligungen fußen. Warum sich Frauen im Rahmen einer zweiten Ausschreibung bewerben sollten, wenn sie dies zuvor nicht getan haben, bleibt unbeantwortet.

Unklar bleibt darüber hinaus das Verhältnis der erweiterten Rechte der Gleichstellungsbeauftragten zwischen NGG und den hierzu gegebenen kommunalrechtlichen Vorschriften der §§ 8 und 9 NKomVG. Diese Unschärfen bergen Konflikt- und Bürokratiepotenzial. Dazu müsste zumindest die Begründung ausführen. Aus Sicht der kommunalen Hand sollte § 9 Abs. 3 NGG-E nicht für die Kommunen anwendbar sein.

Positiv bewerten wir, dass § 9 Abs. 4 NGG-E nunmehr klarstellt, dass besondere gesetzliche Ausschreibungsvorschriften (z.B. nach dem Niedersächsischen Personalvertretungsgesetz oder dem Beamtenrecht) Vorrang haben. Diese Klarstellung sorgt für Rechtssicherheit in der Praxis und vermeidet Widersprüche zwischen Landes- und Kommunalrecht.

Zu § 10 - Auswahlverfahren

§ 10 Abs. 1 NGG-E sieht vor, dass in unterrepräsentierten Bereichen mindestens ebenso viele Frauen wie Männer zum Vorstellungsgespräch eingeladen werden sollen. Diese „Einladungsquote“ führt zu zusätzlichem organisatorischem Aufwand, weiteren Kosten und rechtlicher Unsicherheit, da sie mit bereits bestehenden Einladungspflichten (z.B. nach § 165 SGB IX für schwerbehinderte Menschen) kollidieren kann.

Zu § 11 – Auswahlkriterien

Wir begrüßen die ausdrückliche Benennung spezifischer, durch Familien- oder Pflegeaufgaben und in der sozialen Arbeit erworbener Erfahrungen und Fähigkeiten als berücksichtigungsfähige Gesichtspunkte bei der Bewertung der Eignung und Befähigung von Bewerbenden, soweit diese Fähigkeiten für die Ausübung der jeweiligen Tätigkeit von Bedeutung sind (§ 11 Abs. 2 NGG-E).

In der Anwendungspraxis wird jedoch fraglich sein, wie entsprechende Erfahrungen und Fähigkeiten rechtssicher festgestellt werden können, wenn eine Erhebung persönlicher oder familiärer Verhältnisse der Bewerberinnen und Bewerber unzulässig ist. Um Missbrauch auszuschließen, sollte sichergestellt werden, dass derartige Angaben nachprüfbar und belegbar sind. Die Gesetzesbegründung sollte dies ausdrücklich klarstellen.

Zudem wäre zur Rechtsklarheit eine beispielhafte Konkretisierung wünschenswert, welche Erfahrungen und Fähigkeiten im Sinne der Norm anerkannt werden können, zum Beispiel ähnlich der bisherigen Fassung des § 13 Abs. 3 NGG („Flexibilität, Kommunikations- und Teamfähigkeit, Tatkraft und Organisationsfähigkeit“).

Die in § 11 Abs. 3 NGG-E vorgesehenen Ausschlusskriterien gehen zum Teil über die in Rechtsprechung entwickelten Kriterien hinaus. Unterbrechungen der Berufstätigkeit oder geringere aktive Beschäftigungsjahre müssen bei der Eignungsbewertung berücksichtigt werden dürfen, sofern die Berufserfahrung für die konkrete Stelle wesentlich ist. Wir regen daher an, die Ausschlussstatbestände nach § 11 Abs. 3 NGG-E auf das durch die Rechtsprechung geforderte Maß zu reduzieren.

Zu § 12 – Auswahlentscheidung

Die Bevorzugungspflicht bei gleicher Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung (§ 12 Abs. 1 Satz 1 NGG-E) stellt einen deutlichen Eingriff in das Auswahlermessen der Kommunen dar. Nach bisheriger Rechtslage stand die Entscheidung im Ermessen der Dienststelle. Die neue Soll-Regelung begründet faktisch eine verbindliche Quote und erhöht das Risiko von Konkurrenzklagen.

Zudem führt die gesetzliche Systematik dazu, dass selbst schwerbehinderte männliche Bewerber mit gleicher Qualifikation regelmäßig hinter gleichqualifizierten Bewerberinnen zurückstehen müssten, sofern kein „deutliches Überwiegen“ ihrer Interessen vorliegt. Diese Bewertung

ist in der Praxis kaum nachweisbar und führt zu (weiteren) Rechtsunsicherheiten. Wir fordern die Beibehaltung der bisherigen Ermessensregelung.

Zu § 13 – Beurteilungen

Die in § 13 Abs. 3 bis 5 NGG-E vorgesehenen Berichtspflichten, regelmäßigen Überprüfungen und Schulungen führen zu einem erheblichen Verwaltungs- und Bürokratieaufwand, der in keinem Verhältnis zum praktischen Nutzen steht. Auch ist der Mehrwert der vorgesehenen Auswertung der Beurteilungspraxis für die Gleichstellung fraglich, da die Differenzierung nach sachlichen Gründen sehr weit gefasst werden kann.

Zu § 14 – Fort- und Weiterbildung

Entsprechende Fortbildungen anzubieten, halten wir für sinnvoll. Aber wir lehnen verpflichtende Fort- und Weiterbildungen für die kommunale Hand ab. Wie in allen anderen Bereichen der kommunalen Verwaltungen, kann und muss der entsprechende Bedarf vor Ort eruiert und über diesen entschieden werden.

Die in § 14 Abs. 1 NGG-E verankerte Pflicht, Schulungen und gleichstellungsbezogene Fortbildungsangebote regelmäßig anzubieten, verursacht zusätzliche Kosten und personelle Belastungen. Gerade angesichts der angespannten Haushaltslage vieler Kommunen ist nicht erkennbar, wie diese Vorgaben umgesetzt werden sollen. Auch hier greift der Gesetzentwurf unverhältnismäßig in die Organisations- und Finanzhoheit der Kommunen ein.

Das Land sollte vielmehr durch das Gesetz verpflichtet werden, kostenfreie Fort- und Weiterbildungsangebote für Kommunen und kommunale Bedienstete anzubieten. Dadurch würde ein hinreichendes Anreizsystem geschaffen.

Zu § 16 – Fachaufgaben, Gender Mainstreaming

Als politischen Programmsatz unterstützen wir das Ziel für die Verwaltungen. Als gesetztes Recht lehnen wir die Vorschrift ab.

Bei jedlichem Verwaltungshandeln und bei allen Entscheidungen Gleichstellungsaspekte und Auswirkungen auf die Geschlechter zu beachten wäre schlicht nicht möglich. Eine verbindliche Pflicht zur „systematischen Berücksichtigung“ in allen Fachaufgaben stellte eine unverhältnis-

mäßige Ausweitung der Verantwortlichkeit dar und würde umfangreiche Dokumentationspflichten nach sich ziehen. Statt einer gesetzlichen Verpflichtung sollte allenfalls eine Empfehlung zur Berücksichtigung gleichstellungsrelevanter Aspekte im Rahmen bestehender Planungs- und Entscheidungsprozesse vorgesehen werden.

Zu § 17 – Geschlechtergerechte Sprache

Mit dem vorliegenden Gesetz soll das Gesetz zur Förderung der Gleichstellung der Frau in der Rechts- und Verwaltungssprache aus dem Jahr 1989 aufgehoben werden. Mit diesem Gesetz besteht seit 1989 die Pflicht „in Rechts- und Verwaltungsvorschriften des Landes sowie der seiner Aufsicht unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts [...] Bezeichnungen so zu wählen, dass sie Frauen nicht diskriminieren, sondern dem Grundsatz der Gleichberechtigung (Artikel 3 Abs. 2 des Grundgesetzes) entsprechen.“ Damit sind in der niedersächsischen Amtssprache seit 1989 anstelle des generischen Maskulin als geschlechtsneutraler Oberbegriff wegen dessen sprachlichen Nähe zur männlichen Form zu- meist die weibliche und männliche Form getreten.

Dass das Gesetz zur Förderung der Gleichstellung der Frau in der Rechts- und Verwaltungssprache in das NGG integriert wird, begrüßen wir. Unklar ist uns aber, ob damit der bisherige Rechtsstand erweitert werden soll – konkret welche der geschlechtergerechten Sprachformen Verwendung finden sollen.

Soll es bei Nennung der weiblichen und männlichen Form bleiben, soweit etwa keine anderweitigen Formen wie Substantivierungen des Partizips I, Partizips II und von Adjektiven im Plural erfolgt oder soll – eingedenk des dritten Geschlechts, dafür aber unter dem Gesichtspunkt der Barrierefreiheit problematisch – Genderstern, Doppelpunkt, Unterstrich oder Binnen-I Verwendung finden, womit Niedersachsen sich von den Vorgaben des Rates der deutschen Rechtschreibung entfernen würde.

Der Rat für deutsche Rechtschreibung ist freilich ein zwischenstaatliches Gremium, das von den staatlichen Stellen damit betraut wurde, die Einheitlichkeit der Rechtschreibung im deutschen Sprachraum zu bewahren und die Rechtschreibung auf der Grundlage des orthografischen Regelwerks im unerlässlichen Umfang weiterzuentwickeln. Der Rat ist somit die maßgebende Instanz in Fragen der deutschen Rechtschreibung und gibt mit dem amtlichen Regelwerk das Referenzwerk für die deutsche Rechtschreibung heraus. Aus diesem im gesamten deutschen Sprachraum geltenden Regelwerk würde dann Niedersachsen gewissermaßen „austreten“.

Wir gehen davon aus, dass dies nicht gewollt ist, und bitten um entsprechende Klarstellung in der Gesetzesbegründung. Beim amtlichen Regelwerk nach dem Rat der deutschen Rechtschreibung zu verbleiben halten wir in jedem Falle für angezeigt.

Auch grundsätzlich merken wir an, dass wir die Ausstrahlwirkung einer verbindlichen gesetzlichen Regelung zum geschlechtergerechten Sprachgebrauch für überbewertet halten und im Hinblick auf die möglichen Implikationen und Folgewirkungen es auch nicht für falsch hielten, gänzlich von einer Statuierung abzusehen bzw. auf eine Empfehlung zu diskriminierungsfreier, verständlicher Sprache zu beschränken.

Zu §§ 19 – 20 – Gleichstellung in Gremien und Aufsichtsräten

Die angestrebten Verschärfungen zum jetzigen Regelungsstand nach § 8 NGG lehnen wir für die kommunale Hand ab.

Schon im Jetzt zeigen sich Dysfunktionalitäten bei der hälftigen Besetzung von Gremien, weil es über den Gleichstellungsaspekt noch etliche andere relevante und sinnvolle Besetzungsparameter zu befolgen gilt. Dass darauf geachtet wird, dass sowohl männliche als auch weibliche Menschen in solchen Gremien in hinreichendem Maße vertreten sein sollen, ist selbstverständlich und für den Arbeitserfolg oftmals geradezu notwendig. Die verfahrensseitig zwingend hälftige Besetzung hilft aber nicht zwingend der Gleichstellung, kann aber dazu führen, dass diese Gremien nicht arbeitsfähig werden und zudem Institutionen und Organisationseinheiten nicht vertreten sein können.

Die Formulierung des § 19 Abs. 2 NGG-E („es ist aktiv auf eine Besetzung mit Frauen und Männern zu gleichen Anteilen hinzuwirken“; bei Entsendungs-/Vorschlagsrechten sind „in der Regel“ Frauen und Männer zu gleichen Anteilen zu berücksichtigen) halten wir für die kommunale Hand für rechtlich problematisch. Nach Art. 28 Abs. 1 GG besteht für kommunale Vertretungen ein demokratisches Selbstorganisationsrecht. Eine verbindliche Paritätsvorgabe, auch in Soll-Form, kann in der Praxis zu einem mittelbaren Zwang führen. Es sollte zumindest klar gestellt werden, dass die kommunalen Körperschaften selbst entscheiden, ob und in welchem Umfang sie Parität anstreben.

Bei der Besetzung der Gremien sollte nicht der Anspruch auf eine vollständige zahlenmäßige Gleichheit von Frauen und Männer im Vordergrund stehen. Ziel der Regelung sollte vielmehr

sein, Chancengleichheit im Sinne des Leistungsprinzips zu gewährleisten, indem gleiche Zugangs- und Beteiligungsmöglichkeiten sichergestellt werden. Eine Ergebniseleichheit im Sinne einer faktischen Quote sollte hingegen nicht Ziel der Vorschrift sein.

Zu §§ 21 – 23 – Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Beruf

Zu § 23 Abs. 1 NGG-E, der die bundesrechtliche Vorschrift des § 16 Abs. 1 Satz 1 und 2 Bundesgleichstellungsgesetz (BGleiG) aufgreift, ist festzustellen, dass eine generelle Teilzeiteignung von Stellen in der kommunalen Verwaltung in der Praxis nicht gegeben ist. Gerade in kleineren Kommunalverwaltungen sind nicht alle Stellen teilzeitgeeignet.

Auch in größeren Verwaltungen, etwa in der Abfallwirtschaft oder im Rettungsdienst, ist eine durchgängige Teilbarkeit der Arbeitsplätze kaum möglich. Die Regelung stellt daher einen erheblichen Eingriff in die kommunale Organisationshoheit dar.

Hinzu kommt, dass Teilzeitbegehren regelmäßig auf Vormittagsarbeit abzielen. Eine generelle Teilzeiteignung aller Stellen würde dazu führen, dass in den Nachmittagsstunden Personalengpässe entstehen und der Dienstbetrieb nicht mehr zuverlässig aufrechterhalten werden kann. Fehlende Fachkompetenz und eingeschränkte Dienstleistungsbereitschaft wären die Folge. In Teilbereichen wird die Funktionsfähigkeit öffentlicher Verwaltungen beeinträchtigen.

Darüber hinaus dürfte die Organisation der Arbeit erschwert werden, wenn aufgrund des Fachkräftemangels keine Ersatzkräfte gefunden werden und dies keinen „dringenden dienstlichen Belange“ im Sinne des § 23 Abs. 1 Satz 1 NGG-E darstellt. Die Anforderungen an die Begründung solcher Belange werden in der Praxis hoch liegen und ein erhebliches Konfliktpotenzial bergen. Der gesetzliche Anspruch könnte damit faktisch zur Regel werden.

Positiv ist anzumerken, dass lediglich ein „Benehmen“ mit der Gleichstellungsbeauftragten bei der Feststellung fehlender Teilzeiteignung vorgesehen ist (§ 23 Abs. 1 Satz 3 NGG-E), nicht aber eine einvernehmliche Entscheidung. Insgesamt sollten diese Regelungen für den kommunalen Bereich keine Anwendung finden.

Zu §§ 24 – 26 – Gleichstellungspläne

Im Vergleich zum Referentenentwurf wurde die Planungsperiode von drei auf vier Jahre verlängert. Diesen Schritt begrüßen wir. Kritisch beurteilen wir jedoch, dass verbindliche Zielzahlen vorgesehen sind. Dies läuft dem Leistungsprinzip (Art. 33 Abs. 2 GG) zuwider und kann zu einer

faktischen Quote führen. Wir halten an unserer Forderung nach flexiblen Zielkorridoren fest. Nach § 24 Abs. 1 Satz 2 NGG-E sind die Gleichstellungspläne erstmals bis zum 31. Dezember 2026 aufzustellen. Diese Frist ist aus kommunaler Sicht knapp bemessen, da die Datengrundlagen teilweise erst mit der neuen Gleichstellungsstatistik verfügbar sein werden. Eine Übergangsregelung oder Fristverlängerung wäre daher sachgerecht.

Da Fluktuation und Personalentwicklung in den Kommunen oft nicht planbar sind, ist die Festlegung fixer Prozentziele realitätsfern. Zielerreichung sollte vielmehr an Fortschritt und Trendentwicklung gemessen werden, nicht an starren Zielwerten. Ohne eindeutige Definition, wann ein Gleichstellungsplan als „erfüllt“ gilt, drohen rechtliche Unsicherheiten und übermäßige Berichtspflichten.

§ 26 Abs. 4 NGG-E sieht vor, dass eine Personalentscheidung zu Ungunsten von Frauen ohne gültigen Gleichstellungsplan nur mit Zustimmung der Gleichstellungsbeauftragten umgesetzt werden kann. Diese Regelung kann sich negativ auf die Personalarbeit auswirken, da die Auswahl nach dem Grundsatz der Bestenauslese erfolgt. Der Zustimmungsvorbehalt führt zu zusätzlichen Verfahrensschritten, Verzögerungen und einem faktischen Entscheidungsrecht der Gleichstellungsbeauftragten über Personalmaßnahmen. Wir lehnen diesen Regelungsansatz ab, da er einen unverhältnismäßigen Eingriff in die kommunale Personalhoheit darstellt.

Zu §§ 27 – 36 – Gleichstellungsbeauftragte

Es ist richtig, dass kommunale Verwaltungen und kommunale Anstalten und Zweckverbände in § 27 NGG-E nun ausdrücklich von den Regelungen ausgenommen werden. Zumindest in der Begründung klarzustellen bleibt jedoch, dass auch Eigenbetriebe und kommunale Unternehmen in privatrechtlicher Form nicht mittelbar unter die Pflichten der Dienststellen fallen.

Zu § 37 – Gleichstellungsstatistik

§ 37 NGG-E wurde neu gefasst und ist in der Praxis von großer Bedeutung.

Zwar übernimmt das Landesamt für Statistik die Datenerhebung. Gleichwohl sind, soweit Kommunen als Erhebungseinheiten im Sinne des § 2 FPStatG einbezogen sind, auch Übermittlungspflichten der kommunalen Personalstellen vorgesehen. Es sollte geprüft werden, ob und in welchem Umfang diese Übermittlungspflichten zu zusätzlichem Verwaltungsaufwand führen könnten.

Die in der vorgesehenen Statistik zu erhebende Merkmale sollten so operationalisiert werden, dass sie automatisch ermittelt werden können, um Doppelarbeit und Mehrbelastung zu vermeiden.

Zu § 39 – Schlussvorschriften

Die Übergangsregelungen sind grundsätzlich sachgerecht. Positiv ist hervorzuheben, dass § 39 NGG-E nun ausdrücklich die Weitergeltung bestehender Gleichstellungspläne bis zum Inkrafttreten neuer Gleichstellungspläne nach § 24 vorsieht. Damit wird Rechtssicherheit geschaffen und eine Doppelarbeit in den Kommunen vermieden.

IV. Kosten- und Konnexitätsbewertung

Der Regierungsentwurf stellt in seiner Begründung ausdrücklich fest, dass ein finanzieller Ausgleichsanspruch nach Art. 57 Abs. 4 NV nicht entsteht. Die Pflicht zur Verwirklichung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern folge bereits unmittelbar aus Art. 3 Abs. 2 GG und bestehe somit als dauerhafte Verfassungsaufgabe der Gemeinden und Landkreise. Das Gesetz bestimme lediglich das „Wie“ dieser Aufgabenerfüllung und löse daher, so die Annahme des Entwurfs, keine neue oder erweiterte Aufgabenübertragung aus. Zwar erkenne die Begründung an, dass den Kommunen zusätzliche Ausgaben entstehen, diese seien jedoch voraussichtlich nicht erheblich im Sinne des Art. 57 NV, sodass keine Ausgleichspflicht des Landes bestehe.

Dieser Bewertung stehen wir kritisch gegenüber. Zwar handelt es sich bei der Gleichstellung um eine verfassungsrechtliche Daueraufgabe, jedoch führt der Gesetzentwurf in seiner jetzigen Form zu Mehrbelastungen durch neue Berichtspflichten, Evaluationsvorgaben, statistische Erhebungen und Beteiligungsverfahren. Diese Anforderungen gehen über den bisherigen gesetzlichen Rahmen hinaus und bewirken in der Praxis zusätzliche Personal- und Sachkosten, insbesondere in kleinen und mittleren Verwaltungen.

Der Impuls des Art. 57 der Niedersächsischen Verfassung ist, dass bei einer Übertragung neuer oder erweiterter Aufgaben auf die Kommunen ein finanzieller Ausgleich vorzusehen ist. Ob der vorliegende Entwurf unter das Konnexitätsprinzip fällt, sollte umfassend geprüft werden. Auch wenn der Entwurf formal keine neuen Aufgaben zuweist, wird er in der praktischen Umsetzung zusätzlichen Aufwand in den Kommunen nach sich ziehen. Eine pauschale Bewertung dieser Belastungen als „nicht erheblich“ erscheint daher zumindest fraglich.

Ein Mehraufwand für die kommunale Ebene kann sich dabei in mehreren Bereichen ergeben. Zum einen erweitern sich die Berichtspflichten: Die Kommunen sind gehalten, gleichstellungsrelevante Personalmerkmale zu erfassen, diese personenbezogenen Daten datenschutzkonform aufzubereiten und sie fristgerecht elektronisch an die Landesstatistikbehörde zu übermitteln (§ 37 NGG-E). Dies setzt angepasste Verfahren, abgestimmte Zuständigkeiten und geschultes Personal voraus. Hinzu treten die Verpflichtungen zur Erstellung, Fortschreibung, Umsetzung und Evaluation der Gleichstellungspläne (§§ 24–26 NGG-E). Diese Pläne müssen nicht nur erarbeitet, mit Zielzahlen und Maßnahmen unterlegt und innerhalb knapper Fristen umgesetzt werden; sie sind auch regelmäßig auszuwerten, auf ihre Zielerreichung hin zu überprüfen und bei Zielverfehlungen ausdrücklich zu begründen. Damit entsteht ein dauerhafter Planungs- und Dokumentationszyklus, der personell hinterlegt werden muss.

Auch die internen Verfahren der Personalsteuerung werden in weiten Teilen neu strukturiert. So sieht der Entwurf erweiterte Anforderungen an Ausschreibungs-, Auswahl- und Besetzungsverfahren vor (§§ 9–12 NGG-E), etwa besondere Einladungspflichten in unterrepräsentierten Bereichen sowie die Möglichkeit, auf Verlangen der Gleichstellungsbeauftragten erneut auszuschreiben (§ 9 Abs. 3 NGG-E). Parallel verschärfen sich die Vorgaben an die dienstliche Beurteilung (§ 13 NGG-E): Die Beurteilungsverfahren sind diskriminierungsfrei auszugestalten, regelmäßig auszuwerten und fortlaufend anzupassen; Abweichungen zwischen Beschäftigtengruppen sind zu analysieren, zu dokumentieren und durch geeignete Maßnahmen zu adressieren. Dies erfordert zusätzliche Abstimmungen, Schulungen und Kontrollschleifen in den Personalstellen.

Schließlich enthalten die §§ 21–23 NGG-E weitreichende Vorgaben zur Arbeitszeitgestaltung, zur Teilzeitgewährung, zur Beurlaubung aus familiären Gründen und zur Rückkehr in den Beruf. Die Dienststellen sollen individuelle Arbeitszeitmodelle ermöglichen, Teilzeit und Beurlaubungen grundsätzlich genehmigen, Nachteile aus familiär bedingten Auszeiten ausschließen und den Wiedereinstieg aktiv begleiten. Diese Anforderungen setzen voraus, dass Personalressourcen fortlaufend umgeplant und dienstliche Abläufe organisatorisch abgesichert werden. Ergänzend kommen die in § 14 NGG-E verankerten Anforderungen hinzu, Fort- und Weiterbildungsangebote mit gleichstellungsbezogenen Inhalten strukturiert bereitzustellen und zugänglich zu machen, sowie die Pflicht nach § 16 NGG-E, Gleichstellungsaspekte bei jedem Verwaltungshandeln und allen Entscheidungen systematisch mitzudenken und zu berücksichtigen.

Auch wenn kein zwingender konnexitärer Ausgleich erforderlich werden sollte, muss das Land bestrebt sein, Mehraufwände und insbesondere einen weiteren Bürokratieaufbau zu vermeiden.

V. Verfassungsrechtliche Schlaglichter

Der Entwurf bewegt sich im Spannungsfeld zwischen dem Gleichberechtigungsgebot (Art. 3 Abs. 2 GG) und der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie (Art. 28 Abs. 2 GG). Kommunen sind keine nachgeordneten Landesbehörden, sondern eigenständige Träger öffentlicher Verwaltung. Eingriffe in die Personal-, Finanz- und Planungshoheit bedürfen daher einer besonderen verfassungsrechtlichen Rechtfertigung.

Zahlreiche Regelungen, etwa zu Ausschreibungen, Zielvorgaben oder Beurteilungen, greifen tief in die kommunale Personal- und Organisationshoheit ein. Der Landesgesetzgeber ist daher gehalten, die verfassungsrechtlichen Grenzen seiner Regelungskompetenz strikt zu beachten und die Selbstverwaltungsfreiheit der Kommunen zu wahren.

Das Leistungsprinzip des Art. 33 Abs. 2 GG bleibt maßgeblich. Bevorzugungen bei gleicher Eignung dürfen nur in engen Grenzen erfolgen. Pauschale Vorrangregelungen ohne individuelle Abwägung wären verfassungswidrig.

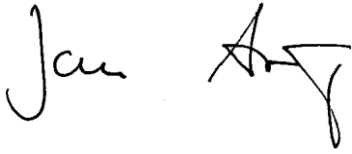
Darüber hinaus darf die Gleichstellungsgesetzgebung nicht zu einer faktischen staatlichen Fachaufsicht über kommunale Personalentscheidungen führen. Das Selbstverwaltungsrecht umfasst auch die Gestaltungsfreiheit, Gleichstellungsziele im Rahmen der örtlichen Gegebenheiten umzusetzen.

VI. Schlussbemerkung

Wir bekennen uns zum Ziel der tatsächlichen Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern. Gleichstellung muss jedoch durch sachgerechte, rechtskonforme und administrativ umsetzbare Maßnahmen erfolgen. Der Entwurf in seiner jetzigen Fassung enthält positive Ansätze, erfordert aber durchgreifende Anpassungen, um Verhältnismäßigkeit, Rechtssicherheit und kommunale Eigenverantwortung zu gewährleisten.

In der heutigen Zeit und insbesondere im Hinblick auf die Verfasstheit der gesamten öffentlichen Hand darf durch das NGG keine zusätzliche Bürokratie aufgebaut werden. Die kommunale Ebene leistet bereits heute erhebliche Beiträge zur Gleichstellung – neue Vorschriften braucht es hierfür für uns nicht. Übermäßige Detailvorgaben und Berichtspflichten behindern eher, als dass sie zum Ziel führen.

Mit freundlichen Grüßen
Für die Arbeitsgemeinschaft

A handwritten signature in black ink, consisting of the first name 'Jan' followed by a stylized last name 'Arning'.

Dr. Jan Arning
Hauptgeschäftsführer