

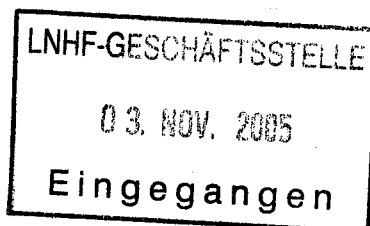


Landesarbeitsgemeinschaft  
kommunaler Frauenbüros  
Niedersachsen

Eine frauenpolitische Kraft  
in Niedersachsen

Landeskonzferenz der Niedersächsischen  
Hochschulfrauenbeauftragten  
Gleichstellungsbüro der Universität Hannover  
Wilhelm-Busch-Str. 4

30167 Hannover



INGEGANGEN AM - 3. NOV. 2005

Diepholz, den 31.10.05

### Stellungnahme zum Entwurf eines Niedersächsischen Gleichberechtigungsgesetzes (NGG)

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Landesarbeitsgemeinschaft der kommunalen Frauenbüros Niedersachsen (lag) ist der Aufforderung des Sozialministeriums nachgekommen und hat sich intensiv mit dem Entwurf eines Niedersächsischen Gleichberechtigungsgesetzes (NGG) auseinandergesetzt und ihre Einschätzung in der beiliegenden Stellungnahme formuliert.

Die Stellungnahme möchten wir Ihnen hiermit zur Kenntnis überlassen, darauf hoffend eine konstruktive Befassung mit dem Thema Gleichberechtigung der Geschlechter damit zu fördern.

Wir würden uns freuen mit Ihnen in den Dialog zu treten zum besagten Gesetzentwurf.

Für Rückfragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüße

Christina Runge

Kontakt: lag, p.A.: Vernetzungsstelle, Sodenstr. 2, 30161 Hannover  
Tel.: 0511 / 33 65 06-27, Fax: 0511 / 33 65 06-36, E-Mail: lag@Vernetzungsstelle.de,  
Internet: www.frauenbeauftragte-niedersachsen.de

Die lag-Sprecherinnen / Ihre Ansprechpartnerin:

Anne Behrends  
Landkreis Stade  
Am Sande 2  
21682 Stade  
Fon (04141) 12-205  
Fax (04141) 12-287

Brigitte Borchers  
Stadt Rotenburg (Wümme)  
Große Str. 1  
27356 Rotenburg (Wümme)  
Fon (04261) 71-222  
Fax (04261) 71-189

Christine Gehrman  
LK Gifhorn  
Schlossplatz 1  
38518 Gifhorn  
Fon (05371) 82-386  
Fax (05371) 82-249

Katrin Morof  
LK Helmstedt  
Südertor 6  
38350 Helmstedt  
Fon (05351) 121-1212  
Fax (05351) 121-1626

Christina Runge  
LK Diepholz  
Niedersachsenstr. 2  
49356 Diepholz  
Fon (05441) 976-1080  
Fax (05441) 976-1774

Silke Tödter  
LK Peine  
Burgstr. 1  
31224 Peine  
Fon (05171) 401-257  
Fax (05171) 401-271



Landesarbeitsgemeinschaft  
kommunaler Frauenbüros  
Niedersachsen

Eine frauenpolitische Kraft  
in Niedersachsen

An das  
Niedersächsische Ministerium  
für Soziales, Frauen, Familie  
und Gesundheit  
z.Hd. Frau Ratering  
Pstf. 141

30001 Hannover

Diepholz, den 24.10.2005

## Stellungnahme zum Entwurf einer Novelle des Niedersächsischen Gleichberechtigungsgesetzes (NGG)

Sehr geehrte Damen und Herren,

das Niedersächsische Gleichberechtigungsgesetz (NGG) ist ein seit Jahren bewährtes Instrument zur Frauenförderung im öffentlichen Dienst. Aus Sicht der Landesarbeitsgemeinschaft der kommunalen Frauenbüros Niedersachsen (lag) ist es für kommunale Gleichstellungsbeauftragte die wichtigste Arbeitsgrundlage für ihren Wirkungskreis innerhalb einer Behörde. Wie in der ersten Stellungnahme der Landesarbeitsgemeinschaft vom September 2003 bereits betont, wird eine Novellierung des NGG mit der Zielsetzung seiner Optimierung ausdrücklich begrüßt.

### Erster Teil – Allgemeine Vorschriften

Bei dem vorliegenden Entwurf handelt es sich nicht um ein Änderungsgesetz. Vielmehr erhält das im Entwurf vorliegende neue Gleichberechtigungsgesetz eine vollständig neue Akzentuierung. Es wendet sich ab von der bisherigen Gesetzesausrichtung, dem klassischen Frauenförderungsinstrument, einer Quotenregelung mit Härtefallklausel zugunsten von Frauen, hin zu einem Instrument zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf im öffentlichen Dienst für Frauen und Männer.

Diese neue Akzentuierung des Gesetzes verdeutlicht, dass die gleichberechtigte Teilhabe der nach wie vor unterrepräsentierten Frauen insbesondere im gehobenen und höheren Dienst nicht mehr vorrangig angestrebt wird. Ging es im bisher geltenden NGG ausschließlich um die Verwirklichung der beruflichen Gleichberechtigung und die Herstellung gleicher Chancen zugunsten von Frauen, den Ausgleich von Nachteilen von Frauen im beruflichen Kontext und den Abbau der Unterrepräsentanz von Frauen in den Lohn-, Vergütungs- und Besoldungsgruppen sowie den Gremien, soll durch die Novellierung des Gesetzes Chancengleichheit und Gleichberechtigung beider Geschlechter sowohl in formalrechtlicher als auch in zahlenmäßiger Hinsicht bewirkt werden.

Die Konzentration auf den Teilaspekt zur (gesetzlichen) Frauenförderung, nämlich die Vereinbarkeit von Beruf und Familie, bedeutet eine Abkehr von der bisherigen Frauenförderpolitik, die sich nur auf

Kontakt: lag, p.A.: Vernetzungsstelle, Sodenstr. 2, 30161 Hannover  
Tel.: 0511 / 33 65 06-27, Fax: 0511 / 33 65 06-36, E-Mail: lag@Vernetzungsstelle.de,  
Internet: [www.frauenbeauftragte-niedersachsen.de](http://www.frauenbeauftragte-niedersachsen.de)

Die lag-Sprecherinnen / Ihre Ansprechpartnerin:

□ Anne Behrends  
Landkreis Stade  
Am Sande 2  
21682 Stade  
Fon (04141) 12-205  
Fax (04141) 12-287

□ Brigitte Borchers  
Stadt Rotenburg (Wümme)  
Große Str. 1  
27356 Rotenburg (Wümme)  
Fon (04261) 71-222  
Fax (04261) 71-189

□ Christine Gehrmann  
LK Gifhorn  
Schlossplatz 1  
38518 Gifhorn  
Fon (05371) 82-386  
Fax (05371) 82-249

□ Katrin Morof  
LK Helmstedt  
Südertor 8  
38350 Helmstedt  
Fon (05351) 121-1212  
Fax (05351) 121-1626

□ Christina Runge  
LK Diepholz  
Niedersachsenstr. 2  
49356 Diepholz  
Fon (05441) 976-1080  
Fax (05441) 976-1774

□ Silke Tödter  
LK Peine  
Burgstr. 1  
31224 Peine  
Fon (05171) 401-257  
Fax (05171) 401-271

einen Lebens- und Problembereich insbesondere von Frauen bezieht, denn Männer leisten immer noch weniger als 5% Familienarbeit.

Dieser Ansatz von Gender Mainstreaming geht zulasten spezifischer Maßnahmen der herkömmlichen Frauenförderung, u.a. erkennbar in der Nichtübernahme des § 6 der ursprünglichen Fassung. Gerade dies wurde bei der Einführung des Gender Mainstreaming-Instruments durch die Europäische Kommission nicht bezweckt. Vielmehr sollten Gender Mainstreaming und klassische Frauenförderung parallel nebeneinander wirken und sich gegenseitig verstärken. Dies missachtet der vorliegende Gesetzentwurf, worauf an anderer Stelle noch näher eingegangen wird.

Im § 3 NGG n.F. ist Unterrepräsentanz im Sinne des Gesetzes neu definiert worden. Es hat eine Abkehr von der bisherigen 50 %-Grenze gegeben, obwohl es sich um einen von allen Frauenförder- und Gleichstellungsgesetzen im wesentlichen anerkannten Konsens handelt, Unterrepräsentanz eines Geschlechtes dann anzunehmen, wenn dessen Anteil unter 50 % liegt. In der Konsequenz des vorliegenden Entwurfs bezieht sich die Unterrepräsentanz auf Frauen und Männer. Der Gesetzgeber geht somit davon aus, dass für beide Geschlechter die gleichen Ursachen für eine mögliche Unterrepräsentanz in den einzelnen Entgelt- und Besoldungsgruppen zu Grunde liegen. Diese Annahme wird den tatsächlichen Lebenswirklichkeiten von Frauen und Männern nicht gerecht.

## **Zweiter Teil – Vereinbarkeit von Erwerbs- und Familienarbeit**

Der bisherige dritte Abschnitt im NGG a.F. ist nunmehr aufbauend auf die im Vordergrund stehenden Ziele, der Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Frauen und Männer, zum zweiten Teil des Gesetzentwurfes geworden. Mit der Umstellung und teilweise Umbenennung der insgesamt sowie eine veränderte Gewichtung der Rechtsvorschriften einher. Vornehmlich wahrgenommen wird die Ermöglichung von Vereinbarkeit von Familie und Beruf – Maßnahmen zur spezifischen Förderung des unterrepräsentierten Geschlechts, und dies sind insbesondere in höher qualifizierten Positionen nach wie vor die Frauen, geraten ins Hintertreffen, denn sie finden sich konkret erst im dritten Teil des Gesetzes wieder.

## **Dritter Teil – Gleichstellung von Frauen und Männern**

### **Erster Abschnitt – Verbesserung der Entscheidungsfindung, Diskriminierungsverbot**

Der § 7 NGG n.F. ist als Soll-Vorschrift formuliert, erhält somit einen geringen Verbindlichkeitsgrad und definiert nicht näher, wie die Einbeziehung weiblicher und männlicher Sichtweisen in die Entscheidungsprozesse praktisch ausgestaltet werden soll.

Die im § 9 NGG n.F. getroffene Definition der mittelbaren Diskriminierung bezieht sich wiederum auf beide Geschlechter. § 9 Abs. 2 des Gesetzentwurfs entspricht nicht den europarechtlichen Vorgaben aus den Antidiskriminierungsrichtlinien 2000/43/EG, 2000/78/EG, der Gleichbehandlungsrichtlinie 76/207/EWG in der Fassung der Richtlinie 2002/73/EG sowie der Richtlinie 2004/113/EG, die der nationale Gesetzgeber noch in deutsches Recht umzusetzen hat. Im Absatz 2 wird ein statistischer Nachweis gefordert über die erheblich stärkere Betroffenheit eines Geschlechts. Da dieser Nachweis häufig sehr schwer zu erbringen ist, wurden in den EU-Richtlinien die Anforderungen an die diskriminierende Wirkung gesenkt und andere plausible Erklärungen zugelassen. Somit ist der § 9, Abs. 2 NGG n.F. nicht europarechtskonform und erfordert eine Anpassung.

### **Zweiter Abschnitt – Abbau von Unterrepräsentanz**

Die in § 11 NGG n.F. formulierte Ausschreibungspflicht ist sehr vage formuliert und bezieht sich wiederum auf beide Geschlechter. Es wird besonderer Wert darauf gelegt, dass das unterrepräsentierte Geschlecht in der Stellenausschreibung ausdrücklich angesprochen wird.

Hier ist in der Begründung besonders auf die Unterrepräsentanz von Männern etwa im Bereich der Grundschulen oder im Bereich der Textverarbeitung oder des Reinigungs- und Servicedienstes in den Dienststellen bezug genommen worden.

Die Ursachen für die Unterrepräsentanz der Männer in diesen Bereichen liegt nicht in einer mangelnden Förderung der Männer durch die Dienststelle, sondern hat seine Ursachen u.a. in den noch immer sehr traditionell verlaufenden Lebens- und Berufsbiografien von Frauen und Männern, der gesellschaftlichen Wertschätzung der unterschiedlichen Berufe sowie den unterschiedlichen Tarifstrukturen und Aufstiegsmöglichkeiten in den klassischen Frauen- und Männerberufen. Es handelt sich somit um Faktoren, die nicht unmittelbar von der Dienststelle beeinflusst werden können.

Der Gesetzgeber legt für die Unterrepräsentanz beider Geschlechter die gleichen Ursachen zugrunde. Dies ist eine irrige Grundannahme und läuft dem Grundgedanken des Gender Mainstreaming entgegen. Der unterschiedlichen Sozialisation der Geschlechter wird in keiner Weise Rechnung getragen. Der Gesetzgeber negiert die tatsächlichen beruflichen Lebenswirklichkeiten von Frauen und konterkariert seine Bemühungen zur Implementierung von Gender Mainstreaming.

Kritisch zu beurteilen ist der § 13 NGG n.F., insbesondere Abs. 1 und 4. In Absatz 1 des § 13 wird entgegen der gesetzlichen Tendenz (BGleG sowie zahlreiche Frauenförder- bzw. Gleichstellungsgesetze der Länder) und entgegen der Rechtssprechung des EuGH, der die Hilfskriterien des Dienst- und Lebensalters als mittelbar diskriminierende Regelungen für Frauen qualifiziert hatte, diese Kriterien wieder eingeführt. Die größere Eignung basierend auf längere Berufserfahrung findet regelmäßig bereits Eingang in die Leistungsbewertung der Bewerber/innen. Ferner ist anzumerken, dass es keinen Automatismus geben darf in bezug auf einen möglichen Erfahrungszuwachs durch eine längere Berufspraxis, bekräftigt durch ein Urteil des EuGH vom 02.10.1997. Somit ist der § 13, Abs. 1, S. 2 nicht nur europarechtswidrig, sondern führt durch die Hintertür für Frauen mittelbar diskriminierende Hilfskriterien wieder ein, die bereits seit acht Jahren als überwunden gelten konnten. Die in Satz 3 gebrachten Einwendungen, die Heranziehung der Hilfskriterien Dienst- und Lebensalter sei nur zulässig, soweit § 10 abs. 1 oder Festlegungen eines Gleichstellungsplans nach § 15 Abs. 3 dem nicht entgegenstehen würden, sehen wir äußerst kritisch. Liegt ein Gleichstellungsplan oder eine entsprechende Personalentwicklungsmaßnahme nicht vor, so beanspruchen beide Hilfskriterien ohne weiteres Geltung. In der Begründung zur Gesetzesnovelle heißt es unter anderem, dass sich ein Implementationsdefizit auf den Stufenplan, in der neuen Fassung Gleichstellungsplan genannt, bezieht. Nur 56 % aller Dienststellen haben einen solchen Plan erstellt, wobei die Hälfte dieser Pläne nicht den gesetzlichen Vorgaben entsprochen haben, somit eklatante Mängel bei der Beschäftigtenstatistik, der Ursachenfeststellung zur Unterrepräsentanz sowie bei der Maßnahmenentwicklung festgestellt. Da eine komfortable Übergangsregelung für die Stufenpläne des NGG a.F. eingeräumt wurde, werden die Hilfskriterien ungerechtfertigter Weise noch lange und häufig zum Tragen kommen.

#### **Vierter Teil – Durchsetzung der Ziele**

##### **Erster Abschnitt – Gleichstellungsplan**

Der Stufenplan nach § 4 NGG a.F. wird abgelöst durch den Gleichstellungsplan, beschrieben durch die §§ 15-16 NGG n.F. Die hier gemachten Ausführungen sind wesentlich umfangreicher, dafür aber auch konkreter und somit leichter nachzuvollziehen und umzusetzen für die Dienststellen. Es müssen verbindliche Zielvorgaben erstellt werden, die in Personalentwicklungskonzepte, sofern vorhanden, integriert werden. Maßnahmen zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf sind durch geeignete Indikatoren messbar zu machen. Der Gleichstellungsplan hat einen verbindlicheren Charakter erhalten und nimmt tatsächlich die Gleichstellungsperspektive in den Fokus. Auffällig ist, dass die Einbeziehung der Gleichstellungsbeauftragten bei der Erstellung des Gleichstellungsplans nicht mehr im Gesetz verankert ist. Gerade die Gleichstellungsbeauftragten haben sich in der Vergangenheit als die Motoren für die Erstellung und Umsetzung der Stufenpläne erwiesen, sich gestaltend eingebracht und ihn als Instrument für ihre verwaltungsinternen Aufgaben genutzt. Der Prozess der Gleichstellung der Geschlechter in den Verwaltungen läuft somit Gefahr an Dynamik zu verlieren.

Im Rahmen der Implementierung des Gender Mainstreaming Gedankens ist die Dienststelle jetzt dazu gezwungen nicht nur Maßnahmen zur Frauenförderung zu beschreiben und umzusetzen. Vielmehr muss sie jetzt auch der möglichen Unterrepräsentanz von Männern aktiv entgegenreten. Dies wird nicht zu einer mit der Novelle beabsichtigten Akzeptanzerhöhung beitragen.

### **Fünfter Teil - Schlussbestimmungen**

Die in § 24 NGG n.F. beschriebene Berichtspflicht weist zum NGG a.F. einige Veränderungen auf. So verzichtet der Gesetzgeber auf die jeweilige Berichtspflicht der Dienststellen sowie auf die dienststelleninterne Veröffentlichung. Dies bringt zweifelsohne eine gewisse Entlastung für die Dienststellen, führt aber auch zu einer Verringerung der Transparenz im Hause, einhergehend mit einer Verringerung der Akzeptanz. Durch die nicht mehr einzuholenden Stellungnahmen von Gleichstellungsbeauftragter und Personalrat wird ebenfalls die Transparenz beeinträchtigt, aber auch der notwendige, immer wiederkehrende Diskussionsprozess zur tatsächlichen Gleichberechtigung der Geschlechter wird entfallen.

### **Ergebnis**

Das vorliegende Gesetz setzt wie vom Gesetzgeber gewünscht neue Schwerpunkte, insbesondere durch die exponierte Stellung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Das Ziel der Verbesserung der Instrumente wird nur bedingt erreicht, da eine irrige Grundannahme bei der Formulierung von Maßnahmen zugrunde liegt. Die Gesetzesnovelle unterstellt, dass es keine strukturelle Diskriminierung von Frauen durch ihre geschlechtsspezifische Sozialisation in Beruf, Gesellschaft, Familie etc. gibt und wird damit der tatsächlichen beruflichen Lebenswirklichkeit von Frauen nicht gerecht.

Im Ergebnis ist somit der Gesetzentwurf abzulehnen.

Er unterstellt, dass beide Geschlechter gleichermaßen förderbedürftig seien, insofern sie nur unterrepräsentiert sind und entwickelt keine wirklich überzeugenden Alternativen zum bisherigen Vorgehen in der Frauenförderpolitik. Allein mit der Vereinbarkeit von Beruf und Familie kann die faktische Gleichberechtigung von Frauen und Männern nicht durchgesetzt werden, denn dazu bleibt der Gesetzentwurf an vielen Stellen zu vage.

Freundliche Grüße

*Christina Runge*

Christina Runge

*Silke Tödter*

Silke Tödter