



Haushalts- und Finanzausschuss

3. Sitzung (öffentlich)

5. September 2017

Düsseldorf – Haus des Landtags

13:30 Uhr bis 15:40 Uhr

Vorsitz: Martin Börschel (SPD)

Protokoll: Thilo Rörtgen, Beate Mennekes, Rainer Klemann, Stefan Welter,
Iris Staubermann, Ulrike Schmick, Heinz-Uwe Müller, Stefan Ernst,
Steffen Exner, Dr. Lukas Bartholomei, Gertrud Schröder-Djug,
Eva-Maria Bartylla

Verhandlungspunkt:

Gesetz zur Änderung des Landesbeamtengesetzes Nordrhein-Westfalen und weiterer landesrechtlicher Vorschriften

3

Gesetzentwurf
der Fraktion der CDU und
der Fraktion der FDP
Drucksache 17/78

- Anhörung von Sachverständigen
- Gelegenheit zur Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände, ggf. mündliche Erörterung gemäß § 58 Abs. 2 GO LT

– Öffentliche Anhörung –

Vorsitzender Martin Börschel: Sehr geehrte Damen und Herren! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Ich darf Sie ganz herzlich zu unserer heutigen, 3. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses begrüßen. Diese Sitzung ist öffentlich. Insofern darf ich auch Gäste und mögliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Medien herzlich in unserem Kreis begrüßen.

Die Einladung zur heutigen Sitzung haben Sie mit der Drucksache E 17/21 fristgerecht erhalten. Ich rufe den einzigen Tagesordnungspunkt auf:

Gesetz zur Änderung des Landesbeamtengesetzes Nordrhein-Westfalen und weiterer landesrechtlicher Vorschriften

Gesetzentwurf
der Fraktion der CDU und
der Fraktion der FDP
Drucksache 17/78

- Anhörung von Sachverständigen
- Gelegenheit zur Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände, ggf. mündliche Erörterung gemäß § 58 Abs. 2 GO LT

Öffentliche Anhörung

Das Plenum hat den Gesetzentwurf am 12. Juli dieses Jahres zur federführenden Beratung an den Haushalts- und Finanzausschuss überwiesen. Mitberatend nimmt heute auch der Ausschuss für Gleichstellung und Frauen teil. Stellvertretend darf ich die Vorsitzende, die Kollegin Frau Kopp-Herr, herzlich begrüßen. Sie wird an meiner Seite sitzen. Wir werden die Sitzungsleitung – Ihr Einverständnis vorausgesetzt – im kollektiven Einverständnis gut hinbekommen.

Auf Ihren Tischen finden Sie ein Tableau, das ausweist, welche Stellungnahmen zur heutigen Sitzung schriftlich eingegangen sind und wer von den Sachverständigen mündlich das Wort wünscht.

Die kommunalen Spitzenverbände haben die Möglichkeit zur Abgabe einer schriftlichen Stellungnahme genutzt, sie werden nicht an der mündlichen Erörterung teilnehmen. Wie die Erfahreneren unter Ihnen sicherlich wissen, ist uns jede Stellungnahme gleich lieb. In die Auswertung der Sachverständigenanhörung werden sowohl mündliche als auch schriftliche Übermittlungen einbezogen.

Ich möchte Sie zusätzlich darauf hinweisen – sehe es allerdings noch nicht –, dass die Landtagsverwaltung darum gebeten hat, heute rote Aufnahmeleuchten einschalten zu dürfen. Das ist ein reiner Testbetrieb, Sie müssen nichts weiter befürchten. Es ist vorgesehen, solche Sitzungen in Zukunft auch öffentlich zu übertragen. Das findet heute allerdings nicht statt, auch wenn Sie die rote Aufnahmeleuchte im Laufe der Sitzung noch sehen sollten.

Ich darf dann die mündliche Sachverständigenanhörung eröffnen. Mein Vorschlag ist, da die schriftlichen Stellungnahmen vorliegen und in der Auswertung genügend berücksichtigt werden, dass Sie uns kurz und prägnant in drei Minuten den wesentlichen Gehalt Ihrer Stellungnahmen vortragen, sodass wir uns auf eine Befragung durch die Kolleginnen und Kollegen Abgeordneten konzentrieren können.

Erich Rettinghaus (Deutsche Polizeigewerkschaft Landesverband NRW): Herr Vorsitzender! Herzlichen Dank für die Einladung und die Möglichkeit, dass die Deutsche Polizeigewerkschaft sich hier mit Ihrer Sicht der Dinge einbringen kann.

Bereits in der Vergangenheit und vor der Einführung des § 19 Abs. 6 Landesbeamtengesetz Nordrhein-Westfalen hatte die Deutsche Polizeigewerkschaft in all ihren Stellungnahmen und Äußerungen eindringlich darauf hingewiesen, dass die dort verfasste Regelung der Frauenförderung, die Öffnungsklausel, aus ihrer Sicht nicht mit Art. 33 Abs. 2 Grundgesetz vereinbar ist.

Wir hatten seinerzeit ebenso ausgeführt, dass zur Gewährleistung einer Chancengleichheit ein entsprechend nachhaltiges und tragfähiges Personalmanagement, eine karrierebezogene Unterstützung der Frauen durch Vorgesetzte – zum Beispiel Mentoring-Programme –, Investitionen in die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, flexiblere Arbeitszeitmodelle – Führung in Teilzeit ist dabei ganz wichtig – sowie eine organisatorische Unterstützung, zum Beispiel bei der Kinderbetreuung, viel zielführender gewesen wären, als einfach zum 1. Juli letzten Jahres diesen Gesetzestext auszuloben.

Dabei gehört das Beurteilungssystem insgesamt auf den Prüfstand mit einer Implementierung und Festschreibung von gewissen Kontrollmechanismen zur Überprüfung von Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts und der Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Die müssen in die Beurteilungsrichtlinien oder auch in die Laufbahnverordnungen implementiert werden. Beurteilerinnen und Beurteiler sollen für diese Thematik insgesamt sensibilisiert werden.

Es kam im Polizeibereich wie auch insgesamt im öffentlichen Dienst zu erheblichen Unruhen. Durch die nachträgliche Änderung der bestehenden Beurteilungspraxis zu diesem fixen Datum im letzten Jahr wurden männliche Bewerber bei gleichem Gesamturteil gegenüber den weiblichen Bewerberinnen zurückgesetzt. Die bisherige Bindendifferenzierung innerhalb einer Beurteilung wurde dabei ausgeblendet, sodass entgegen dem Leistungsgrundsatz nur das Gesamturteil in den Vordergrund rückte. Dies hatte zur Folge, dass eine Vielzahl der männlichen Bewerber ihr subjektives Recht nach Art. 33 Abs. 2 Grundgesetz als verletzt ansah.

Die so erzwungene Neusortierung der Beförderungslisten zum 1. Juli 2016 hat bei etlichen Betroffenen sehr negativ zu Buche geschlagen und zu einer massiven Demotivation geführt. Allein durch diesen gesetzgeberischen Akt sind bei der Umsetzung der Regelung trotz unveränderter, ja oftmals hoch motivierter Arbeit der Betroffenen zahlreiche Frauen auf den Beförderungslisten drastisch aufgestiegen und etliche Männer nur aufgrund ihres Geschlechts weit nach hinten abgerutscht.

Dieses Chaos im öffentlichen Dienst betraf aber nicht nur die männlichen Bediensteten, sondern auch leistungsstarke Frauen nachteilig, die nunmehr aufgrund des eingetretenen gerichtlich herbeigeführten Beförderungstopps zunächst nicht befördert werden konnten – bis heute nicht – oder im Falle ihrer noch zu erfolgenden Beförderung zu Unrecht in ihrem Arbeitsumfeld unterstellt bekamen, eine neue Beförderung nicht aufgrund gezeigter Arbeitsleistung bekommen zu haben.

Hinzu kommt, dass innerhalb des Landes NRW der unbestimmte Rechtsbegriff „im Wesentlichen gleich“ unterschiedlich ausgelegt wurde, sodass an einen einheitlichen Maßstab einer Beurteilung nach den Kriterien von Art. 33 Grundgesetz nicht mehr zu denken war.

Aus unserer Sicht ist der durch die neue Landesregierung angestrebte Weg, die Änderung des LBG und des Landesgleichstellungsgesetzes im Hinblick auf die offensichtlich nicht mit dem Gesetz in Einklang stehende Öffnungsklausel, längst überfällig und hätte schon von der damaligen Landesregierung aufgrund der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung angepasst werden müssen. Wir begrüßen daher den Antrag der CDU-Fraktion außerordentlich.

Roland Staude (Deutscher Beamtenbund Nordrhein-Westfalen): Sehr geehrter Herr Vorsitzender! Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete! Sehr geehrte Damen und Herren! Das Thema „Frauenförderung“ war in den vergangenen Monaten in aller Munde, zumindest im öffentlichen Dienst. Wir alle gemeinsam haben zahlreiche Debatten geführt – viele davon auch in diesem Raum –, ob der neue § 19 Abs. 6 nun Frauen fördert oder Männer benachteiligt.

Eines steht fest: Innerhalb der Beamtenschaft hat diese Vorschrift für eine Menge Unmut gesorgt. Sie hat zahlreiche Klageverfahren hervorgebracht, was in einigen Bereichen sogar zu einem Beförderungsstopp geführt hat.

Auch wenn man es nicht tun soll: Ich habe es ja gleich gesagt. – Genau vor dieser Situation hatte der DBB Nordrhein-Westfalen schon weit vor dem Inkrafttreten des Dienstrechtsmodernisierungsgesetzes gewarnt; denn es war absehbar, dass die Regelung des § 19 Abs. 6 Landesbeamtengesetz mindestens rechtsunsicher ist und damit auch anfällig für Klagen.

Insofern begrüßen wir den vorliegenden Gesetzentwurf ausdrücklich. Er bringt wieder Rechtssicherheit für die Beamtinnen und Beamten. Wie so oft gibt es allerdings auch ein großes Aber; denn der Gesetzentwurf stellt zwar Rechtssicherheit her, aber er kann eigentlich nur als ein erster Schritt in Richtung Geschlechtergerechtigkeit verstanden werden.

Denn darum geht es letztendlich auch. Weder wir noch die Frauen selbst wollen eine einseitige Frauenförderung. Sie endet ohnehin, ob nun jemand bevorzugt oder auch benachteiligt wird, nur in Debatten darüber, ob eine Beförderung denn berechtigt war. Was wir wollen, ist Geschlechtergerechtigkeit. Konkret bedeutet das: Wir wollen Rahmenbedingungen im öffentlichen Dienst, die es den Frauen ermöglichen, ihre vollen Potenziale auszuschöpfen und auch die entsprechende Anerkennung dafür zu bekommen.

Schauen wir uns den Begriff „Frauenförderung“ doch einmal etwas genauer an: Frauen sollen gefördert werden. Im aktuellen, noch gültigen Gesetz wird das dahin gehend interpretiert, dass ein gewisses Notenspektrum gleichgestellt wird und somit die Messlatte für Frauen etwas niedriger angesetzt wird.

Doch dieser Ansatz hat nach Ansicht des DBB NRW das Grundproblem verkannt. Frauen brauchen keine Förderung in diesem Sinne; sie wollen keinen Bonus oder keine anderen Bewertungsmaßstäbe. Frauen machen schon heute die besseren Abschlüsse, im Beruf genauso wie an der Hochschule. Sie sind also durchaus in der Lage, auch ohne eine solche Förderung gute Ergebnisse zu erzielen.

Problematisch ist jedoch die Anerkennung dieser Leistungen. Denn genau dort finden die Frauen sich häufig nicht adäquat wieder.

Die Gründe dafür haben wir im Zusammenhang mit einer Projektgruppe der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung beleuchtet. Die Ergebnisse haben wir in einer aktuell vorliegenden Broschüre mit dem Titel „Geschlechtergerechtigkeit im öffentlichen Dienst in Nordrhein-Westfalen“ zusammengefasst. Einige Exemplare werde ich nach der Anhörung für Interessierte neben den Stellungnahmen auslegen.

In dieser Broschüre wird deutlich herausgestellt, dass Benachteiligungen von Frauen auch im öffentlichen Dienst durchaus an der Tagesordnung sind; denn obwohl inzwischen mehr als die Hälfte der Beschäftigten weiblich sind, sind Frauen in den höheren Besoldungsgruppen immer noch absolut unterrepräsentiert.

Anhand des vorliegenden Zahlenmaterials konnten vor allem zwei Gründe für die Benachteiligung identifiziert werden. Erstens: Frauen werden häufig schlechter beurteilt und finden sich nur selten in den Spitzennoten wieder. Zweitens: Teilzeitkräfte werden in der Regel schlechter beurteilt und tauchen in den Spitzennoten praktisch so gut wie gar nicht auf. Die logische Schlussfolgerung ist, dass Frauen und teilzeitbeschäftigte dadurch auch deutlich weniger befördert werden.

Nimmt man nun noch die Tatsache dazu, dass mehr als 85 % der Teilzeitbeschäftigten Frauen sind, wird das ganze Ausmaß dieser Benachteiligung deutlich. Aber macht es jemanden wirklich zu einer schlechten Führungskraft, dass er oder sie nur 30 statt 40 Stunden wöchentlich arbeitet? Oder ist nicht vielleicht sogar das Gegenteil der Fall? Erwerben nicht zum Beispiel gerade Mütter oder Väter wichtige Kompetenzen dadurch, dass sie Beruf und Familie vereinbaren und, salopp gesagt, unter einen Hut bringen müssen?

Wir brauchen also ein Beurteilungssystem, das in der Lage ist, die im Beruf erbrachten Leistungen realitätsgerecht abzubilden, und zwar unabhängig davon, ob sie von einem Mann oder von einer Frau erbracht werden, und auch unabhängig davon, ob sie an drei oder an fünf Tagen in der Woche erbracht werden.

Von einem solchen Beurteilungssystem sind wir allerdings noch weit entfernt. Insofern begrüßen wir die Ankündigung im Gesetzentwurf, dass die Personalbeurteilungsrichtlinien kurzfristig zu evaluieren sind.

Doch Worten müssen bekanntermaßen auch Taten folgen. Vielleicht kann unsere Broschüre Ihnen dazu den einen oder anderen Hinweis geben; denn neben der Auswertung der Ist-Situation im öffentlichen Dienst finden Sie darin auch einige sicherlich interessante Ansätze, wo innerhalb der Beurteilungsrichtlinien zumindest Potenzial für eine Benachteiligung zu finden ist.

Darüber hinaus hat die Projektgruppe Verbesserungsvorschläge im Sinne der Geschlechtergerechtigkeit ausgearbeitet. Diese setzen unter anderem bei den Beurteilungskriterien selbst sowie deren Gewichtung an, aber auch beim Verfahren der Beurteilung sowie bei der Erfassung und der Auswertung der Daten.

Ein weiteres Themenfeld sollten wir hier – ich habe die Uhr im Blick – zumindest noch kurz anschneiden. Wie sagt man so schön? Papier ist geduldig. Deswegen ist die Überarbeitung der Beurteilungsrichtlinien zwar ein essenzieller Schritt. Sie muss aber durch kontinuierliche Führungskräftebildungen ergänzt werden; denn nur so kann gewährleistet werden, dass die neuen Beurteilungsrichtlinien dann auch tatsächlich gelebt werden. Schließlich beginnt eine Beurteilung in den Köpfen der Beurteiler. Nur wenn diese Grundsätze von geschlechtergerechten Beurteilungen wirklich verinnerlicht sind, kann die Chancengleichheit für Frauen und Männer sowohl für Teil- als auch Vollzeitkräfte erreicht werden.

Nicht zuletzt sind weitere flankierende Maßnahmen dringend erforderlich, um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf und auch Karriere auf den Weg zu bringen. Ansätze dazu ließen sich zwar schon in dem Dienstrechtsmodernisierungsgesetz finden. Es fehlt aber die Hinterlegung mit finanziellen und vor allen Dingen mit sachlichen Ressourcen. Wir empfehlen daher dringend eine Dienstrechtsreform 2.0. – Mit diesen Ausführungen komme ich jetzt auch zum Ende und danke Ihnen für die Aufmerksamkeit.

Mark Fröse (Kanzlei Reuter und Fröse): Guten Tag! Die Kernfrage, mit der ich mich in meiner schriftlichen Stellungnahme beschäftigt habe, war: Ist diese Gesetzesänderung rechtmäßig in Ordnung? Das wäre sie nur ausschließlich dann nicht, wenn die gegenwärtig bestehende Rechtslage tatsächlich rechtlich geboten wäre. Mit den Bedenken des Oberverwaltungsgerichts in Münster sind die verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die gegenwärtig geltende Regelung zur Frauenförderung deutlich zum Ausdruck gebracht worden. Daher kann sicherlich – davon ist nach meiner Auffassung auszugehen – nicht davon gesprochen werden, dass die gegenwärtige Gestaltung tatsächlich zwingend erforderlich ist.

Mit dem nunmehr vorliegenden Gesetzesvorschlag will man zu einer bewährten Rechtslage zurückkommen, die möglicherweise in Sachen Frauenförderung und Ausgleich bzw. Abbau geschlechtsbezogener Nachteile teilweise tatsächlich zu kurz greift.

Hierbei muss man sich meines Erachtens aber, insbesondere im Zusammenhang mit den Auswahlentscheidungen für Beförderungen, die rechtliche Praxis bei den dienstlichen Beurteilungen anschauen. Wie Herr Rettinghaus schon erwähnt hat, folgt eines der Probleme der gegenwärtigen Regelung sicherlich daraus, dass Beurteilungen, die unter anderen Beurteilungsmaßstäben erteilt worden sind, nachträglich umgewidmet

wurden. Ich darf daran erinnern, dass die Beurteiler bis zum 1. Juli 2016 davon ausgingen, sie könnten bei einem merklichen, aber auch nicht vollständigen Sprung in der Gesamtbeurteilung dem Umstand, dass ein männlicher Bewerber besser ist als eine mögliche weibliche Bewerberin, dadurch Ausdruck verleihen, dass beide das gleiche Gesamturteil bekommen und dann in den Einzelmerkmalen entsprechend ausdifferenziert wird.

Diese Möglichkeit wurde mit einem Streich beseitigt. Das hat in der Tat in der rechtlichen Praxis bei betroffenen Beamten zu einem gewissen Maß an Unzufriedenheit geführt, zumal auf der anderen Seite maßgebliche Punkte, die tatsächlich auch zu Benachteiligung führen, gerade auch für Teilzeitbeschäftigte – Herr Staude hat darauf hingewiesen –, nicht angerührt wurden, obwohl sie in der Praxis sicherlich eine größere Bedeutung haben.

Ich bin anwaltlich in diesem Bereich tätig. Erst gestern hatte ich eine Beamtin am Telefon, die im Rahmen der Beurteilungsrunde 2017 gerade ihre dienstliche Beurteilung eröffnet bekommen hat. Aufgrund der derzeit geltenden neuen Fassung – so ausdrücklich wurde es von ihrem Erstbeurteiler natürlich nicht gesagt; gut ausgebildete Beurteiler pflegen sprachliche Hygiene – ist es in der Behörde Usus, dass im Zweifelsfall die Damen jetzt einfach ein bisschen schlechter bewertet werden, damit man dann auch noch tatsächlich ausdifferenzieren kann. Diese Dame hat momentan also hinreichend Grund, davon auszugehen, dass sie wegen der derzeit geltenden Rechtslage eine schlechtere dienstliche Beurteilung bekommen hat.

Die entsprechenden Auswirkungen muss man in der Rechtspraxis eben auch berücksichtigen. Ich glaube, dass das nicht Sinn der Übung ist. Deshalb bin ich auch der Auffassung, dass die Rückkehr zu der alten Regelung einer leistungsgerechten Beurteilung einem gerechten Beförderungswesen sicherlich zuträglich ist – wobei man unbedingt darüber nachdenken sollte, an welchen Stellen, auch vor dem Hintergrund der Entscheidung des OVG, Maßnahmen sinnvoll und geboten sind, die auch tatsächlich nachhaltige, langfristige Auswirkungen in diesem Bereich haben.

Ich komme an der Stelle auf die Teilzeit und auf einen Fall aus der rechtlichen Praxis zurück: Regelmäßig werden Teilzeitbeschäftigte im Ergebnis zumindest nicht mit den Spitzennoten bedacht. In den Beurteilungsrichtlinien steht, dass das sachlich nicht mit der Teilzeit begründet werden darf, aber Behörden begründen es regelmäßig damit, dass sie darauf verweisen, dass die Kraft zwar tolle Leistungen in Teilzeit vollbringt, aber aufgrund des Umstandes, dass sie nur in Teilzeit arbeitet, für besondere Aufgaben eben nicht zur Verfügung steht. Genau diese besonderen Aufgaben sind erforderlich, um eine sogenannte Prädikatsbeurteilung zu bekommen. Das hält gegenwärtig bei Gericht. Das ist zum Beispiel einer der vielen kleinen Punkte, auf die man dabei zurückgreifen kann. Es ist auch einer der vielen Punkte, auf die man zurückgreifen sollte.

Vorsitzender Martin Börschel: Vielen Dank, Herr Fröse. – Als Nächste hat Frau Dr. Graf vom DGB Nordrhein-Westfalen das Wort.

Dr. Sabine Graf (DGB Nordrhein-Westfalen): Die Gewerkschaften im Deutschen Gewerkschaftsbund bedauern sehr, dass die neue Landesregierung die Quotenregelung der alten Landesregierung zurücknimmt, ohne eine tragfähige Alternative vorzulegen. Wir wissen aus vielen Untersuchungen, dass Gleichstellung im öffentlichen Dienst bisher nicht gut oder nicht ausreichend funktioniert hat. Der Frauenanteil nimmt mit zunehmender Hierarchiestufe ab. Besonders in den höheren Entgelt- und Besoldungsgruppen sind Frauen sehr deutlich unterrepräsentiert. Selbst wenn in den meisten Eingangssämtern in den meisten Bereichen des öffentlichen Dienstes mittlerweile mehr Frauen als Männer vertreten sind, also mehr Frauen starten, kommen weniger Frauen oben an.

Gleichstellung ist aber nach unserer Auffassung ein Verfassungsauftrag. Daher erwarten wir auch von der neuen Landesregierung, dass sie das Thema nicht auf die lange Bank schiebt, sondern ganz oben auf ihre Agenda setzt. Die bloße Ankündigung einer Evaluation der Beurteilungsrichtlinien, wie wir sie jetzt in dem Gesetzentwurf haben, ist uns zu wenig. Es bedarf eines Konzeptes, das eine klare Orientierung zur geschlechtergerechten Aufgaben- und Funktionsübertragung gibt und das dem Auftrag des Grundgesetzes gerecht wird. Das muss die neue Landesregierung jetzt zügig liefern. Die Gleichstellung von Frauen und Männern ist kein lästiges Nebenthema, sondern Verfassungsauftrag und zudem für die Zukunft des öffentlichen Dienstes entscheidend, wenn man als attraktiver Arbeitgeber auftreten will. Auf Nachfrage liefern wir auch gerne Ideen dazu.

Vorsitzender Martin Börschel: Herzlichen Dank, Frau Dr. Graf. – Als Nächste hat Frau Steylaers von der Stadt Remscheid das Wort, die in diesem Fall aber als Bundessprecherin der BAG der kommunalen Frauenbüros und Gleichstellungsstellen spricht. Ich hoffe, das habe ich richtig gesagt.

Christel Steylaers (Bundessprecherinnen der BAG der kommunalen Frauenbüros und Gleichstellungsstellen): Vielen Dank, dass Sie mir Gelegenheit geben, für die kommunalen Gleichstellungsbeauftragten zum vorliegenden Gesetzentwurf Stellung zu nehmen und ihn aus unserer Sicht zu beleuchten, nämlich aus der Sicht von Praktikerinnen, die jeden Tag mit dem Thema Quote und Personalauswahlverfahren umgehen müssen.

Das Gesetz ist mit Art. 33 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 3 Abs. 2 und 3 des Grundgesetzes und § 7 des Beamtenrechtsrahmengesetzes nicht vereinbar, soweit darin angeordnet wird, dass Frauen bei gleicher Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung bevorzugt zu befördern sind, soweit in der Person eines Mitbewerbers liegende Gründe überwiegen. – Soweit ein leicht verkürztes Zitat aus dem Beschluss des Oberverwaltungsgerichts Nordrhein-Westfalen vom 23.10.1990. Am 11.11.1997 bestätigte der Europäische Gerichtshof die Verfassungsmäßigkeit der Regelung, die mit dem jetzt vorliegenden Gesetzentwurf wiederhergestellt werden soll.

Die Quote in Nordrhein-Westfalen hat eine lange Rechtsgeschichte sowohl, was den Gesetzgebungsprozess als auch die Rechtsprechung als auch die Ausgestaltung anbelangt. Dass es nicht einfach sein würde, die Quotenregelung für den öffentlichen

Dienst zu modifizieren, war allen Akteurinnen und Akteuren bekannt. Das Gutachten von Prof. Dr. Papier zeigte Möglichkeiten auf, die von der vorherigen Landesregierung in Gesetzesform gebracht wurden. Es war ein verfassungsrechtlicher Drahtseilakt. Das Oberverwaltungsgericht Münster bezweifelt wie schon 1990 die Verfassungsmäßigkeit der noch jungen Regelung. Eigentlich hätte man sagen können: Ende offen.

Zur Herstellung des Rechtsfriedens hätten sich die kommunalen Gleichstellungsbeauftragten gewünscht, dass es zu einer verfassungsrechtlichen Überprüfung der Rechtsnorm gekommen wäre. Die Argumente im Rechtsgutachten von Prof. Dr. Papier sind gewichtig und sollten nicht ungeprüft ignoriert werden. Wir appellieren an Sie, die rechtlichen Möglichkeiten auszuschöpfen.

Die Rücknahme der neuen Quotenregelung bedeutet, dass im Ergebnis weiterhin viel zu wenig auf dem Weg zur Chancengleichheit passiert. Als Praktikerinnen müssen meine Kolleginnen und ich leider immer wieder erleben, dass die alte Quote ins Leere lief. Dienstliche Beurteilungen sind in den Städten und Gemeinden selbst für Beamtinnen und Beamte keineswegs selbstverständlich; im Tarifbereich sind sie Mangelware. Personalauswahlverfahren stützen sich auf eine Vielzahl unterschiedlicher Befähigungs- und Leistungsmerkmale, die im Endeffekt dazu führen das eine hundertprozentige Übereinstimmung praktisch nie festgestellt werden kann. Auf kommunaler Ebene existieren mannigfaltige Auswahlverfahren, die sich praktisch bewährt haben. Die Formulierung der jetzigen Fassung des Landesbeamtengesetzes, nämlich wesentlich gleiche Qualifikation, kommt der Rechtswirklichkeit bei der Personalauswahl sehr viel näher – übrigens ganz unabhängig vom Thema Frauenförderung.

Kein Bewertungsverfahren ist objektiv: Zu unterschiedlich sind die Menschen, die bewerten, zu selten vergleichbar die Aufgabengebiete, die zu bewerten sind. Zu einer ähnlichen Auffassung kommt auch das OVG Münster. Gerade hörten wir von der Studie des Deutschen Beamtenbundes, wonach es Frauen schwerer haben, Bestbeurteilungen zu bekommen und damit Führungspositionen zu erhalten. Vor vielen Jahren hat meine damalige Münchener Kollegin bereits eine ähnliche Untersuchung durchgeführt in Bezug auf Teilzeitbeschäftigte. Sie kam zu einem ähnlichen Ergebnis. Meine eigenen, nicht repräsentativ erhobenen Befunde weisen ebenfalls in diese Richtung.

Das Phänomen ist bekannt. Das bestehende Beurteilungswesen ist nicht geschlechtsneutral. Es ist auch nicht gerecht. Das erkennt auch das Oberverwaltungsgericht Münster, und die Landesregierung folgt in der Gesetzesbegründung dieser Linie. Es wird vorgeschlagen, das Beurteilungswesen grundlegend mit dem Ziel zu bearbeiten, dass tatsächliche Doppelbelastungen als frauenfördernde Elemente Eingang finden sollen. Damit allerdings werden alte Rollenzuweisungen eher zementiert als aufgebrochen. Gut qualifizierte Frauen brauchen keinen Windelbonus, sondern wollen wegen ihrer Leistungen befördert werden. Zudem erwägt die Landesregierung auf Vorschlag des Oberverwaltungsgerichts, Merkmale wie zum Beispiel Lebenserfahrung, Persönlichkeit und Charaktereigenschaften zu erheben. Es ist völlig unverständlich, wie solche nicht messbaren Kriterien zu einer objektiven Beurteilung oder zu einer besseren Frauenförderung beitragen sollen. Frauen haben keinen besseren Charakter als Männer, natürlich auch keinen schlechteren.

(Heiterkeit)

Ebenso wenig kann ich feststellen, dass Frauen dümmer sind als Männer. Die bestausgebildete Frauengeneration aller Zeiten muss sich in absehbarer Zeit proportional in den Führungspositionen des öffentlichen Dienstes wiederfinden. Nichthandeln bedeutet, die tradierten Nachteile, die keineswegs ihren Ursprung ausschließlich in Familienaufgaben und Kindererziehung haben, zu ignorieren und damit verfassungswidrig zu handeln. Hoffentlich finden sich sach- und fachgerechte Möglichkeiten, das Beurteilungswesen geschlechtergerecht zu gestalten.

Allerdings geht die Erstellung eines neuen Beurteilungswesens für die Landesbehörden aus den oben genannten Gründen an den kommunalen Gegebenheiten weitgehend vorbei. Der Frauenanteil der ordentlichen Mitglieder Ihres Haushaltsausschusses beträgt 14 %. Sie hören heute die Meinung von sehr wenigen Frauen im Verhältnis zu den anwesenden Experten zu diesem Thema. Quoten sind unbeliebt, aber in manchen Fällen der einzige Weg, bestehende Nachteile auszugleichen und Chancengleichheit herzustellen.

Daher appellieren wir: Bitte versuchen Sie, alle Wege zu beleuchten und zu gehen, die die Verfassung ermöglicht, um den gebotenen Nachteilsausgleich herzustellen. Halten Sie an dem Normenüberprüfungsverfahren fest. Ermöglichen Sie eine Vorlage der Regelung beim Bundesverfassungsgericht. Verzichten Sie auf das jetzt vorliegende Gesetz. Lassen Sie die Top-Frauen dieses Landes nicht im Dunkeln stehen.

Vorsitzender Martin Börschel: Vielen Dank. – Ich erteile Herrn Dr. Heidebach vom Institut für Politik und Öffentliches Recht der Ludwig-Maximilians-Universität München das Wort.

Dr. Martin Heidebach (Ludwig-Maximilians-Universität München): Das Hauptargument dieser Gesetzesbegründung lautet, dass die bisherige Regelung verfassungswidrig ist und dass man deswegen handeln müsse. Das einzige Argument, dass die Gesetzesbegründung dazu bringt, ist, dass das OVG Münster das so sieht. Das ist aber keine zureichende verfassungsrechtliche Begründung, denn das OVG Münster hat nicht die abschließende Kompetenz, über verfassungsrechtliche Fragen zu entscheiden. Es handelt sich nur um eine Sonderkonstellation im einstweiligen Rechtsschutz, dass man hier eine Rechtsmeinung zur Verfassungsmäßigkeit einer Norm äußert. Deswegen muss man sich die Begründung des OVG Münster im Detail anschauen und sich überlegen, welche verfassungsrechtliche Begründung dort eigentlich gebracht worden ist.

Meines Erachtens ist diese Begründung an drei Punkten verfassungsrechtlich – ich sage es einmal so – nur schwer juristisch vertretbar. Die drei Punkte sind:

Das OVG Münster sagt, Art. 33 Abs. 2 Grundgesetz ist sehr streng zu verstehen. Er verlangt, dass man jede Beurteilung auch noch ausschärft und sich alle Einzelheiten anschaut. Diesen Maßstab erhebt es zum verfassungsrechtlichen Maßstab. Art. 33 Abs. 2 Grundgesetz soll das verlangen. Das ist eine Erfindung des OVG Münster. Der gleiche Senat des OVG Münster, der jetzt über das Gesetz entschieden hat, hat diese

Rechtsprechung im Jahr 2004 erfunden. Davor hat das OVG Münster es nicht so gesehen, sondern gesagt, es besteht das Recht des Dienstherrn, die Ausschärfung zu betreiben, aber nicht die Pflicht.

Das Bundesverfassungsgericht teilt diese Auffassung ebenfalls nicht. Das Bundesverfassungsgericht sagt auch, es besteht das Recht, aber nicht die Pflicht des Dienstherrn. Deswegen würde ich sagen, das Bundesverfassungsgericht und nicht das OVG Münster ist zur authentischen Auslegung des Grundgesetzes berufen. Das OVG Münster setzt sich mit dieser Rechtsprechung gar nicht auseinander. Das ist schwer vertretbar.

Wenn man der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts folgen würde, dann würde man gar nicht zu einer Kollision von § 19 Abs. 6 Landesbeamtengesetz mit Art. 33 Abs. 2 Grundgesetz kommen, weil es dann in Ordnung wäre, dass man eine im Wesentlichen Gleichheit ausreichen lässt. Man würde also gar nicht zur Kollision kommen. Das ist das erste schwer vertretbare Argument.

Selbst wenn wir jetzt sagen, wir geben dem OVG Münster in dem Punkt recht, und sagen, es kommt zur Kollision zwischen § 19 Abs. 6 Landesbeamtengesetz und Art. 33 Abs. 2 Grundgesetz, dann sind wir noch lange nicht mit der Prüfung zu Ende, sondern dann geht es erst richtig los. Dann müssen wir uns nämlich überlegen, ob man diese Regelung verfassungsrechtlich rechtfertigen kann. Dann muss man in das Grundgesetz schauen. Art. 3 Abs. 2 S. 2 Grundgesetz sagt mehr oder weniger, der Staat ist verpflichtet, Benachteiligung von Frauen abzustellen.

Jetzt sagt das OVG Münster, Art. 3 Abs. 2 S. 2 Grundgesetz ist gar nicht geeignet, solche Kollisionen zu rechtfertigen. Er ist gar nicht dafür gedacht. Dann frage ich mich, wie man zu einer solchen Auffassung kommen kann. Es ist ein Grundsatz im Verfassungsrecht. Es gilt die Einheit der Verfassung. Das heißt, man muss sich anschauen: Wie sind die verschiedenen Verfassungsgüter? Wie stehen sie miteinander im Einklang? – Natürlich kann Art. 3 Abs. 2, der übrigens erst nachträglich ins Grundgesetz eingefügt worden ist, zu Kollisionen mit Art. 33 Abs. 2 Grundgesetz führen.

Der Zweck des Art. 3 Abs. 2 Grundgesetz ist, die Benachteiligung von Frauen abzustellen. Wo sind Frauen besonders benachteiligt? – Im Erwerbsleben! Was ist einer der wichtigsten Faktoren im Erwerbsleben? – Der öffentliche Dienst! Deswegen kann es natürlich dazu kommen, dass der Staat verpflichtet ist, Frauen im öffentlichen Dienst zu fördern, aber gleichzeitig an den Gleichheitssatz aus Art. 33 Abs. 2 Grundgesetz gebunden ist. Dann haben wir eine klassische verfassungsrechtliche Kollision. Das bestreitet das OVG Münster, ohne ein verfassungsrechtliches Argument zu bringen. Kein einziges Argument an der Stelle! Es wird einfach nur auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts rekurriert, die auch kein einziges inhaltliches Argument bringt.

Es scheint dem OVG Münster auch gar nicht so richtig wohl bei der Argumentation zu sein, weil es nämlich dann trotzdem noch den nächsten logischen Schritt macht und eine Abwägungsentscheidung zwischen den beiden Gütern durchführt. Zu der Abwägungsentscheidung kommt man nur, wenn man zuerst einmal davon ausgeht, dass die Kollision möglich ist. Dann wird also die Abwägungsentscheidung zwischen Art. 3

Abs. 2 Grundgesetz und Art. 33 Abs. 2 Grundgesetz durchgeführt. Dann sagt das OVG Münster: Wir haben uns ein eigenes Konzept ausgedacht. Das Konzept ist viel besser als das Konzept des Gesetzgebers. Es ist mindestens genauso effektiv wie das Konzept des Gesetzgebers, aber es verletzt Art. 33 Abs. 2 Grundgesetz nicht so massiv.

Es gibt eine glasklare Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Danach hat in der Frage der Gesetzgeber die Einschätzungsprärogative, also den Einschätzungsvorrang. Das heißt, bei der Frage, welches Mittel jetzt effektiver ist, um ein bestimmtes Ziel zu erreichen, haben Sie – der Landtag – den Vorrang und nicht das OVG Münster.

Zur Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers kommt in der Entscheidung nichts. Das ist ein massiver Kompetenzverstoß des Gerichts. Das Gericht greift in die Kompetenz des Landtags über, zu entscheiden, welches Mittel Sie als erforderlich zur Erreichung eines bestimmten Zieles ansehen. Dazu kommt nichts.

Deswegen würde man eigentlich schon an der Stelle aufhören, zu prüfen, weil hier eigentlich der Einschätzungsvorrang des Gesetzgebers gilt. Selbst wenn man den Schritt mit dem OVG Münster geht und sich das Konzept ansieht, kann ich nur meiner Kollegin beipflichten. Wie kann man auf die Idee kommen, dass das effektiver ist als das Konzept des Gesetzgebers? Im Polizeibereich ist besonders viel Aufruhr verursacht worden. Da sagt man jetzt: Eine Frau hat drei Kinder erzogen und zehn Jahre Babypause gemacht. Der Kollege hatte 125 Einsätze, hat Terroristen festgenommen. Wer ist nun geeigneter für die Führungsaufgabe bei der Polizei? Wie bringen wir das in Einklang? – Das ist sozusagen die Vorstellung des OVG Münster. Wie will man das in der Praxis machen? Wie kommt man auf die Idee, so wie das OVG Münster zu sagen, dass das auf größere gesellschaftliche Akzeptanz stoßen würde als die Regelung, die jetzt im Gesetz steht? Dieses Mittel ist also nicht effektiver.

Die Kollegin hat auch gesagt, wenn man es sich genau anschaut, ist es auch nicht weniger einschneidend, weil die Leistungsprinzipien des Art. 33 Abs. 2 Grundgesetz natürlich total ausgehebelt werden. Wer mit irgendwelchen Sachen kommt, die außerhalb des dienstlichen Betriebs liegen, hebt die Leistungskriterien total aus.

Wenn ich mir das alles anschau, ist es in drei Punkten juristisch absolut schwer vertretbar, was das OVG Münster macht. Jetzt könnte man natürlich sagen, man möchte sich nicht zu weit aus dem Fenster lehnen. Das OVG Münster verteidigt seine eigene Rechtsprechung. Es hat selbst die Ausschärfungen erfunden und ist deswegen vielleicht nicht so ganz neutral bei der Entscheidung über diese Sache. Deswegen fände ich es fatal, wenn Sie als Landtag sagen: Dann machen wir es eben so, wie es das OVG Münster vorgegeben hat. Wir ändern das Gesetz, nehmen den Kompetenzverstoß des OVG hin und machen es so, wie es uns die drei oder fünf Richter im OVG Münster vorgegeben haben. – Ich bin aus Bayern und weiß nicht genau, wie viele Abgeordnete in Ihrem Landtag sitzen, aber eigentlich sind Sie die Stimme des Volkes. – Vielen Dank.

Prof. Dr. Christian von Coelln (Universität zu Köln): Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren! Vielen Dank für die Möglichkeit, Stellung zu nehmen. Das ist für einen

Verfassungsrechtler eine ungewohnte Situation. Normalerweise sitzt man hier und trägt Dinge vor, die man an dem neu auf dem Tisch liegenden Vorschlag – meistens aus verfassungsrechtlicher Sicht – auszusetzen hat. In dieser Situation ist es in der Tat eine andere Lage; denn – da muss ich dem Kollegen Heidebach leider widersprechen – es ist im Grunde so, wie in dem vorliegenden Gesetzentwurf ausgeführt wird und wie es auch das OVG Münster zu Recht ausgeführt hat. Derzeit haben wir eine evident verfassungswidrige Lage im Landesbeamtenrecht. Das ist im Gesetzgebungsverfahren, das zu diesem Gesetzeszustand geführt hat, unter anderem von den Kollegen der Polizeigewerkschaften und von vielen anderen in hinreichender Deutlichkeit dargelegt worden. Damals war der politische Wille nicht gegeben, das zur Kenntnis zu nehmen. Wir haben uns belehren lassen müssen, der damalige Entwurf sei doch einmal ein mutiger Entwurf. Das war er zwar; aber er hat dahin geführt, wohin nicht nur Mut, sondern womöglich auch Übermut einmal führt, nämlich in die Verfassungswidrigkeit.

Im Einzelnen: Es gibt ein Problem, das noch gar nicht angesprochen worden ist und für die meisten wahrscheinlich auch nicht so spannend ist. Deshalb tippe ich es nur an. Ich meine die kompetenzrechtliche Beurteilung, ob der nordrhein-westfälische Landtag oder überhaupt ein Landesgesetzgeber zur Regelung der Beförderungskriterien berechtigt ist, oder ob § 9 des Beamtenstatusgesetzes des Bundes insofern eine abschließende Regelung darstellt. Es spricht vieles für diese Frage. Aber das ist hier wahrscheinlich von nachrangigem Interesse. Vielleicht verschieben wir das auf den Diskussionsteil, wenn das jemanden interessiert.

Zum Inhalt hat Kollege Heidebach korrekt ausgeführt, dass wir diese zwei verfassungsrechtlichen Normen haben. Art. 33 Abs. 2 Grundgesetz regelt, dass für den Zugang zu Posten im öffentlichen Dienst nur die Kriterien Eignung, Leistung und Befähigung gelten. Das verfassungsrechtliche Gebot des Abbaus geschlechterbezogener Nachteile in Abs. 3 Abs. 2 S. 2 Grundgesetz ist geschlechterneutral formuliert, wirkt sich aber natürlich meistens als Frauenförderungsvorschrift aus.

Diese beiden Normen stehen allerdings nicht in einem irgendwie gleichrangigen Verhältnis. Deshalb kommt man gar nicht richtigerweise zur Abwägung. Da hat das OVG Münster recht, und das entspricht auch der Rechtsprechung, soweit es dazu Rechtsprechung gibt. Das Bundesverfassungsgericht hat sich dazu noch nicht dezidiert geäußert. Es entspricht auch der vorherrschenden Einschätzung in der Literatur, dass es auf das Gebot der Frauenförderung in dem Moment ankommt, indem ich anhand der Kriterien Eignung, Leistung und Befähigung keine Differenzierung mehr treffen kann. Das OVG Münster hat insofern zwar nicht die abschließende Kompetenz, das stimmt, aber es hat in der Sache recht.

Insofern stellt sich jetzt die Frage, was das für die Regelung bedeutet. Dazu kann ich mich ganz kurz fassen, weil das Wesentliche schon gesagt worden ist. Ich vermag es nicht zu beurteilen; denn ich bin kein Spezialist für das Beamtenrecht und habe erst recht nicht die empirischen Erfahrungen. Aber wenn es tatsächlich so sein sollte, wie wir heute hier mehrfach gehört haben, dass Frauen strukturelle Nachteile bei den dienstlichen Beurteilungen hinzunehmen haben, dann muss man auch da ansetzen. Ich kann nicht sagen, ich akzeptiere, Frauen werden schlechter beurteilt, obwohl sie

nicht schlechter sind. Das wäre dann nämlich ein Verfassungsbruch. Dann nehme ich den hin und korrigiere ihn durch einen zweiten Verfassungsbruch, indem ich in verfassungswidriger Weise an den Beförderungskriterien herumschraube. Das funktioniert nicht, sondern da muss ich da ansetzen, wo der erste Verfassungsbruch offenbar zu geschehen scheint, wo der Fehler liegt. Da muss ich mir überlegen – es ist in einem Halbsatz in dem Gesetzentwurf angesprochen, dass da Pläne bestehen –, wie ich die Beurteilungskriterien verfassungsmäßig mache.

Die Neuregelung – das kann man ganz kurz machen – kehrt zu einer bewährten Rechtslage zurück. Ansatzpunkte dafür, dass die Neuregelung inhaltlich verfassungswidrig sein könnte, gibt es keine. Insofern ist aus verfassungsrechtlicher Perspektive der vorliegende Gesetzentwurf durchgängig zu begrüßen. – Vielen Dank.

Vorsitzender Martin Börschel: Herzlichen Dank. Damit haben wir zunächst einmal alle mündlich anzuhörenden Sachverständigen hier gehört. Ich möchte noch darauf hinweisen, dass uns vier weitere Stellungnahmen vorliegen, die wir in die Auswertung der Anhörung mit aufnehmen werden, die wie üblich rechts neben dem Eingang ausgelegt worden sind. Das sind die Stellungnahmen 17/1, 17/6, 17/8 und 17/12. Damit haben wir diese Stellungnahmen hier ordnungsgemäß eingeführt.

Bevor wir jetzt in die Fragerunde durch die Kolleginnen und Kollegen Abgeordneten kommen, möchte ich noch darauf hinweisen, dass wir es heute mit einer reinen Sachverständigenanhörung und der Befragung der Sachverständigen zu tun haben. Ich bitte sehr darum, die Auswertung – wie verabredet – auf den kommenden Donnerstag auf Basis des noch zu erstellenden Protokolls zu verschieben. Ich sage das ganz allgemein, und nur zufällig hat der Kollege Witzel als erster Redner das Wort.

Ralf Witzel (FDP): Vielen Dank, Herr Vorsitzender, für Ihre zufälligen Ausführungen, an die ich mich selbstverständlich auch gern halten will. Sie gestatten umgekehrt den Hinweis bei den Fragen, die sich anschließen, weil genau das gerade von einem Sachverständigen in den Raum gestellt worden ist, dass wir für uns als FDP-Landtagsfraktion selbstverständlich in Anspruch nehmen, dass wir auch inhaltlich hinter dem stehen, was wir hier entsprechend vorgelegt haben und es sich nicht nur um einem gerichtlichen Automatismus handelt.

Zu den Fragen.

Meine ersten Nachfragen richten sich an die Vertreterin des DGB, Frau Dr. Graf. Sie haben gerade zu meinem Erstaunen gesagt, dass aus Sicht des Dachverbands DGB Sie die hier gesetzlich vorgeschlagenen Änderungen von CDU und FDP mit Bedauern sehen. Ich habe mich deshalb darüber gewundert, weil in der Bundeszeitschrift der DGB-Organisation für die Beamten in der Juli-Ausgabe genau diese Regelung, die von Rot-Grün hinterlassen wurde, als voraussichtlich verfassungswidrig dargestellt wird. Wenn Sie die Teilgewerkschaften innerhalb des DGB fragen, die auch wirklich betroffen sind – 95 % Ihrer Mitglieder beim DGB sind gar nicht von dieser Frage § 19 Abs. 6 LBG betroffen –, wo die Betroffenheit liegt, zum Beispiel bei der GdP, dann bekommen Sie ein völlig anderes Lagebild. Die haben vor der Landtagswahl nach der Entscheidung des OVG Münster ausdrücklich gesagt, § 19 Abs. 6 LBG muss weg, und zwar in

einer Klarheit und Eindeutigkeit, wie das sicherlich keine Zweifel an der Stelle hinterlassen hat.

Deshalb die Frage an Sie: Wie klären Sie den Widerspruch auf zwischen der Position Ihres Dachverbands und den Äußerungen, die Ihre Einzelorganisationen, die auch eine konkrete Betroffenheit von der Regelung haben, aus der Praxis vornehmen?

Zum Zweiten haben Sie deutlich gemacht – auch in Ihrer schriftlichen Stellungnahme –, dass Sie bedauern, dass die Normprüfung jetzt nicht stattfindet. Wie Sie sicherlich mitbekommen haben, ist uns die Position ja sehr sympathisch. Wir haben ein Jahr lang immer wieder gefordert, dass sich Verfassungsgerichte mit dieser Regelung § 19 Abs. 6 LBG beschäftigen. Haben Sie eine Erklärung dafür, dass die alte Landesregelung so spät die Normüberprüfung auf den Weg gebracht hat, dass vor der Landtagswahl das Ergebnis nicht mehr vorlag, obwohl wir das seit einem Jahr gefordert haben?

Da Sie als DGB-Landesvorstand auch einen Vertreter aus dem Bereich der GdP kommand mitgebracht haben, darf ich fragen, wie er das Ganze gerade vor dem Hintergrund bewertet, dass – wir mögen das alle aus heutiger Sicht bedauern – erst seit drei Jahrzehnten die uneingeschränkte Einstellung und Verwendung von Frauen bei der Polizei möglich ist, dass so übliche Aufstiegslaufbahnen bis hin zu Spitzenpositionen vorliegen. Sind Männer nach wenigen Jahren schon in den hohen Leitungspositionen, wo sie heute überrepräsentiert sind, oder hängt es möglicherweise auch mit der Einstellungsdemografie der letzten Jahrzehnte zusammen?

Das wäre die Frage, die ich auch an Herrn Rettinghaus für die DPoIG richten möchte, verbunden mit dem freundlichen Hinweis zu Ihren Ausführungen hier bei der Anhörung und auch Ihrer schriftlichen Stellungnahme, dass ich Sie bitte, zur Kenntnis zu nehmen, dass es sich nicht nur um einen Gesetzentwurf einer Fraktion, sondern von zwei Fraktionen handelt.

Zu Herrn Rechtsanwalt Fröse: In den letzten Monaten ist unsere Kritik hier im Haus bestritten worden, dass wir gesagt haben, die Regelung § 19 Abs. 6 LBG führe dazu, dass in vielen Konstellationen eine Frau, die eine geringere Wertsumme hat – meinetwegen bei der Beurteilung bei der Polizei –, einem Mann vorgezogen wird, der eine höhere Wertsumme hat. Damit wird doch im Ergebnis jemand, der ausweislich des Leistungsbeurteilungsverfahrens schlechter abgeschnitten hat, jemandem vorgezogen, der besser abgeschnitten hat. Das ist vonseiten der abgewählten Regierung immer als sachlich falsch dargestellt worden.

Deshalb an Sie, weil Sie die Fälle in der Praxis betreut und viele Kläger vertreten haben, die Faktenfrage: Wie verhält sich das tatsächlich in den Konstellationen, wann ist eine Frau wie und wo dem Mann gegenüber vorgezogen worden?

Meine letzte Frage gilt Herrn Dr. Heidebach. Wir kennen entsprechende Diskurse, für die Sie freundlicherweise auch in der letzten Legislaturperiode zur Verfügung gestanden haben. Was sagen Sie einem Mann, der längere Jahre seine berufliche Tätigkeit unterbrochen hat, um Verantwortung für die Familie zu übernehmen, was erfreulicherweise verstärkt moderne Männer tun, und der danach für seinen Wiedereinstieg viele Jahre in Teilzeit gearbeitet hat, damit also klassischerweise die Merkmale bedient, von denen die allermeisten Sachverständigen hier im Raum annehmen, die wirkten sich

nicht positiv auf die Karriere aus? Diese Merkmale sind heute überproportional bei Frauen vertreten, aber auch da gibt es Veränderungen. Jetzt erlebt dieser Mann mit mehrjähriger Familienzeit und danach mehrjähriger Teilzeittätigkeit, dass eine kinderlose Frau, die durchgängig Vollzeit gearbeitet hat, wegen des fiktiv angenommenen Nachteils, eine Frau zu sein und schlechter beurteilt war, ihm vorgezogen wird, der bei einem Leistungsbewertungsverfahren besser beurteilt worden ist. Wie erklären Sie diesem Mann Ihre Vorstellung von Gerechtigkeit im Sinne des Grundgesetzes?

Vorsitzender Martin Börschel: Vielen Dank. Das waren jetzt die ersten drei Fragen. Ich blicke in die Runde, wer ansonsten noch Wortmeldungen hat. – Kollege Moritz, bitte.

Arne Moritz (CDU): Ein Wort zur Stellungnahme von Dr. Heidebach. Das Gutachten von Prof. Papier war die Grundlage für den damaligen Gesetzentwurf von Rot-Grün. Dass jetzt Rot-Grün einen Gutachter bestellt, der sechs Jahre wissenschaftlicher Mitarbeiter von Prof. Papier war, um das Urteil des OVG Münster infrage zu stellen, hat einen leicht faden Beigeschmack.

Vorsitzender Martin Börschel: Das ist hiermit im Protokoll, und damit scheint der Zweck erreicht. Dann ist es doch gut. Darüber müssen wir uns gar nicht zanken. – Frau Kollegin Butschkau, bitte.

Anja Butschkau (SPD): Herzlichen Dank. Meine erste Frage geht an Herrn Rettinghaus. Herr Rettinghaus, herzlichen Dank für Ihre Ausführungen. Sie sagen, dass es zielführender wäre, verschiedene andere Maßnahmen wie ein tragfähiges Personalmanagement, karrierebezogene Unterstützung usw. einzuführen. Finden Sie denn in dem jetzt vorliegenden Gesetzentwurf alternative Lösungsansätze, sind die irgendwo niedergeschrieben, sehen Sie sich in Ihren Ausführungen und Vorstellungen in dem Gesetzentwurf bestätigt, oder fehlen diese Ansätze gänzlich?

Dann würde ich gern noch eine Frage an Frau Steylaers richten. Ich denke, Sie haben sehr deutlich ausgeführt, dass das derzeitige Beurteilungssystem – sage ich mal – verbesserungswürdig ist. Meine Frage an Sie als Praktikerin: Wie wirken sich tradierte Rollenvorstellungen und Vorurteile in Bezug auf Frauen in der jeweiligen Beurteilung von Leistungsgrundsätzen aus?

Meine letzte Frage richtet sich an Frau Dr. Graf: Sehen Sie, dass der neue Gesetzentwurf Ansätze zur Frauenförderung beinhaltet, oder haben Sie den Eindruck, dass diese auf die lange Bank geschoben werden? Herzlichen Dank.

Vorsitzender Martin Börschel: Ich danke auch. – Herr Loose, bitte.

Christian Loose (AfD): Vielen Dank erst einmal an alle, die hier heute vorgetragen haben. – Ich habe drei Fragen. Die erste geht an Herrn Staude. Sie sprachen von den Benachteiligungen bei den Beurteilungen. Ich bin mir nicht ganz sicher, ob ich das,

was Sie dazu sagten, richtig verstanden habe. Dazu habe ich eine Verständnisfrage: Werden teilzeitbeschäftigte Frauen schlechter als teilzeitbeschäftigte Männer bewertet, oder ist es ein strukturelles Problem der Teilzeitbeschäftigung?

Die zweite Frage geht an Frau Dr. Graf. Sie sprachen – wenn ich das richtig verstanden habe; vielleicht habe ich mich auch verhört – von geschlechtergerechten Aufgaben. Ihrer Meinung nach übernehmen Frauen andere Aufgaben als Männer. Für mich ist es so: Die Frauen sollten die gleichen Aufgaben wie die Männer übernehmen und auch entsprechend beurteilt werden.

Dann habe ich eine Frage an Prof. Dr. von Coelln. Es wurde hier eben schon gesagt, dass es einmal hieß, § 19 Abs. 6 Beamtenstatusgesetz müsse weg. Sie sprachen von Verfassungsproblemen bei der alten Regelung. Wenn ich Ihr Gutachten richtig verstehe, dann reicht doch mehr oder weniger auch ein Verweis auf das Beamtenstatusgesetz. Würde es nicht ausreichen, in § 19 Abs. 6 Beamtenstatusgesetz nach dem ersten Satz Schluss zu machen? Im ersten Satz steht:

„Beförderungen sind nach den Grundsätzen des § 19 des Beamtenstatusgesetzes vorzunehmen.“

Würde das nicht der Verfassungsgemäßheit mehr entsprechen, als noch nachzuschieben, dass man bestimmte Beförderungen vornehmen möchte? Ebenso ist zu fragen, ob sich das nicht auf den § 7 des Landesgleichstellungsgesetzes bezieht. Würde dort nicht auch ein Verweis auf das Beamtenstatusgesetz ausreichen? Danke schön.

Vorsitzender Martin Börschel: Danke sehr. – Frau Kollegin Paul, bitte.

Josefine Paul (GRÜNE): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Vielen Dank auch von meiner Seite an die Sachverständigen für die Stellungnahmen und auch noch einmal für die Ausführungen, die sie zu ihren Stellungnahmen hier gerade noch einmal formuliert haben.

Ich komme zu meiner ersten Frage. Wir haben dieses Thema – auf der Grundlage des Gesetzentwurfes der rot-grünen Landesregierung – in der letzten Legislaturperiode ja schon weidlich diskutiert. Jetzt machen wir das auf der Grundlage des vorgelegten Gesetzentwurfes der neuen Landesregierung. Kern des Anstoßes – woran sich die gesamte Debatte entzündet hat – ist sozusagen die Formulierung „im Wesentlichen gleiche Eignung“ gegenüber der alten und nun auch wieder neuen Formulierung „bei gleicher Eignung“.

Meine erste Frage dazu richte ich an Frau Steylaers, aber auch an Herrn Dr. Heidebach und Frau Dr. Graf: Wie bewerten Sie die Formulierung „im Wesentlichen gleiche Eignung“, wenn das den praktischen Auswirkungen der neuen, alten Gesetzesformulierung „bei gleicher Eignung“ gegenübergestellt wird?

Meine zweite Frage richtet sich an Herrn Dr. Heidebach. Sie haben in Ihrer Stellungnahme festgestellt – gerade haben Sie es auch noch einmal mündlich ausgeführt –, dass das OVG Münster auch in seinem Urteil noch einmal Maßnahmen vorschlägt, die man alternativ zur Frauenquote stellen könnte. Sie haben ja noch einmal ausgeführt,

dass es dort auch um die Einbeziehung außerdienstlicher Umstände geht. Es interessiert mich – wenn Sie das noch einmal ausführen könnten –, wodurch verfassungsrechtlich zu rechtfertigen wäre, wenn der Eingriff nach Art. 3 Abs. 2 – also die Quotenregelung in § 19 Abs. 6 – aus Sicht des OVG nicht rechtfertigbar ist?

In Verbindung damit habe ich die Nachfrage: Müssten dann nicht auch andere außerdienstliche Umstände – wie beispielsweise zivilgesellschaftliches Engagement etc. – mit einbezogen werden? Das wäre ja so eine Überlegung, die man in diesem Zusammenhang anstellen könnte. Können Sie dazu etwas sagen?

Eine weitere Frage bezieht sich auf die Diskussion nach den gleichrangigen Verfassungsprinzipien: Ja oder Nein? Prof. Papier kommt ja in seinem Gutachten zu dem Schluss, dass Art. 3 Abs. 2 und Art. 33 Abs. 2 als gleichrangige Verfassungsprinzipien in Einklang zu bringen sind. Dazu habe ich zum einen die Frage an Frau Steylaers und auch an Herrn Heidebach, ob dies aus Ihrer Sicht durch den vorliegenden Gesetzentwurf – dabei geht es um die Erfahrungen, die ja der gleichlautende alte Gesetzestext irgendwie mit sich gebracht hat – geschieht.

Dann habe ich eine Frage an Prof. Dr. von Coelln. Sie schreiben in Ihrer Stellungnahme, dass Art. 3 Abs. 2 lediglich nachrangig anwendbar ist. Kann ich dann davon ausgehen, dass Ihrer Rechtsauffassung zufolge Art. 33 Abs. 2 über Art. 3 Abs. 2 steht?

In Verbindung damit habe ich noch die Frage: Das OVG hat die alte Regelung – Frau Steylaers hat das ja auch schon ausgeführt – damals bei der erstmaligen Einführung als verfassungswidrig angesehen. Wie bewerten Sie es, dass es diese Regelung jetzt aber für verfassungskonform hält? Die Antwort darauf würde mich interessieren.

Ich habe noch eine letzte Frage an die Vertreter von DBB und DGB. Sie schreiben in Ihrer Stellungnahme von einer „Dienstrechtsreform 2.0“. Wie soll dies aus Ihrer Sicht denn konkret aussehen? Sie haben in Ihren Ausführungen etwas zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie von Familienfreundlichkeit etc. geschrieben. Aber wie soll das auch gleichstellungspolitisch noch weiter angeschärft werden, damit es nicht sozusagen zu dem zahnlosen Tiger einer jetzt wieder einzuführenden Quotenregelung kommt?

Frau Dr. Graf hat in Ihrer Stellungnahme gesagt, dass Sie auf Nachfrage noch einmal ausführen wolle, wie Sie sich das vorstellt. Darum bitte ich Sie jetzt. – Danke schön.

Vorsitzender Martin Börschel: Vielen Dank, Frau Kollegin Paul. – Weitere Fragen in der ersten Runde sehe ich nicht, sodass ich jetzt den Sachverständigen die Gelegenheit zur Antwort geben möchte. Es sind alle angesprochen worden. Ich möchte auf Folgendes hinweisen: Wenn mehrere Sachverständige für eine Institution gekommen sind, entscheiden Sie selbst, wer in diese Antwortrunde gehen möchte. Ich gehe – im Vergleich zu vorhin – in der Reihenfolge rückwärts. Dann wäre Herr Prof. von Coelln der Erste. Bitte.

Prof. Dr. Christian von Coelln (Universität zu Köln): Ich komme zu den zwei an mich gestellten Fragen. Die erste lautete: Würde es auch ausreichen, im Wesentlichen auf das Beamtenstatusgesetz des Bundes zu verweisen und praktisch nach Satz 1 in

Absatz 6 Schluss zu machen? Das wäre ja im Vergleich zur jetzt vorgeschlagenen Regelung eine weniger weitreichende Regelung, weil auch in der Neuregelung in Satz 2 ja noch steht, dass für den Fall einer Unterrepräsentanz von Frauen nach Ausschöpfung der verfassungsrechtlich vorgegebenen Beförderungskriterien diese bevorzugt zu befördern sind. Das würde, wenn ich es richtig überblicke, in diesem Fall wegfallen. Also insofern wäre das ein Minus zu der jetzt vorgeschlagenen Regelung. Dann könnte man in der Tat die Frage stellen, ob damit dem Verfassungsgebot des § 3 Abs. 2 Satz 2 noch Rechnung getragen wäre.

Nein, es ist keine Frage – die Kollegin von den Grünen hatte danach gefragt –, dass der Art. 3 Abs. 2 Satz 2 nachrangig ist. Das ist keine Frage einer Über- oder Unterordnung, sondern der Art. 33 Abs. 2 ist eine Spezialregelung, der die Beförderung im öffentlichen Dienst regelt. Juristen, die es gerne auf Lateinisch haben, sprechen von einer „Lex specialis“. Und erst in dem Moment, wo ich anhand dieser Kriterien nicht mehr weiterkomme, kann ich auf andere Kriterien zurückgreifen.

Dass das OVG in Bezug auf die Rechtsprechung, nach der Sie mich jetzt fragen und die ich rekapituliere, so entschieden hat, wie es das heute nicht mehr tun würde, führe ich darauf zurück, dass seinerzeit sogar die Zulässigkeit einer solchen Frauenbevorzugung nach Ausschöpfung der vorgegebenen Kriterien noch umstritten war. Herr Dr. Heidebach hat eben ja schon darauf hingewiesen: Auch § 3 Abs. 2 Satz 2 ist ja erst nachträglich eingeführt worden. Das ist, wenn ich die Rechtsprechung richtig im Kopf habe, der Grund gewesen, dass es so war. Insofern aber hat sich die Rechtslage geändert.

Also im Klartext: Wenn eine Bewerber und eine Bewerberin um ein Beförderungsamtsamt gleich gut sind und man mit den Begriffen „Eignung“, „Leistung“ und „Befähigung“ nicht mehr weiterkommt, guckt man sich an, wie viele Frauen es in dem entsprechenden Bereich gibt. Dann wird die Frau bevorzugt. Das ist ja erst durch diese Neuregelung ermöglicht worden.

Gestatten Sie mir dazu noch folgende Bemerkung: § 33 Abs. 2 ist ja eine Regelung im Grundgesetz, die einen bestimmten Sinn hat. Damit soll die Qualität des öffentlichen Dienstes gesichert werden. Wenn man bei zwei Bewerbern eine bessere Bewerberin und einen schlechteren Bewerber – oder umgekehrt – hat, dann möchte der § 33 Abs. 2 sicherstellen, dass der besser geeignete Bewerber oder die besser geeignete Bewerberin in den öffentlichen Dienst übernommen wird. Wenn ich nämlich irgendwann überfallen werde, und es kommt ein Polizist, der zwar glanzvolle Lebensleistungen aufweisen kann, bei der Verbrecherjagd aber keine Erfahrung hat, dann nutzt mir das nichts. Das ist der Sinn des § 33 Abs. 2: Qualitätssicherung im öffentlichen Dienst.

Vorsitzender Martin Börschel: Herr Dr. Heidebach, bitte.

Dr. Martin Heidebach (Ludwig-Maximilians-Universität München): Dann fange ich einmal mit den Fragen von Frau Paul an. Sie fragen, wie es mit der Regelung in § 19 Abs. 6 Satz 2 in Bezug auf die Formulierung „Bei im Wesentlichen gleicher Eignung werden Frauen bevorzugt“ aussieht. Das OVG Münster hat gesagt, dass diese Rege-

lung verfassungskonform ist. Das OVG Münster hat gesagt: Diese Regelung ist verfassungskonform. – Deswegen sage ich auch in meiner Stellungnahme: Wenn Sie das Gesetz schon ändern wollen, lassen wenigstens diese Vorschrift drin. Denn es gibt keinen Anlass, das Gesetz aus angeblich verfassungsrechtlichen Gründen aufzuheben

Sie haben gesagt: Wie kann man denn überhaupt dazu kommen, dieses Konzept, das das OVG Münster entwickelt hat, auch die Lebensleistungen anzuerkennen, da hineinspielen zu lassen? – Meines Erachtens geht das nur, wenn man wenn Art. 3 Abs. 2 Grundgesetz als kollidierendes Verfassungsrecht ansieht. Das macht das OVG Münster im Ergebnis auch. Es sagt zwar, dass das eigentlich nicht geht, aber ich habe gesagt: Ich glaube nicht, dass es wirklich überzeugt von seiner eigenen Auffassung war. Dann hat es diese Abwägungsentscheidung doch getroffen.

Ich teile auch nicht die Auffassung von Herrn Prof. von Coelln, dass Art. 33 Abs. 2 Grundgesetz eine Spezialregelung ist. Denn Art. 33 Abs. 2 Grundgesetz steht seit 1949 im Grundgesetz, Art. 3 Abs. 2 Satz 2 seit 1994. Wie sollen denn die Väter und Mütter des Grundgesetzes 1949 gewusst haben, welches Verhältnis sie zwischen diesen beiden Normen haben wollten? Das ist unmöglich, und deswegen kann das nicht der Fall sein. So ohne Weiteres kann man das nicht annehmen.

Wenn man sich die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts anschaut, sieht man: Das Bundesverfassungsgericht hat noch nie eine Entscheidung über diese Frage des Ausgleichs von Art. 3 Abs. 2 mit Art. 33 Abs. 2 Grundgesetz getroffen. Aber das Bundesverfassungsgericht hat sehr wohl entschieden, dass Art. 3 Abs. 2 Satz 2 kollidierendes Verfassungsrecht zulasten anderer Verfassungsgüter sein kann. Die Grundfrage, dass Art. 3 Abs. 2 Satz 2 Grundgesetz kollidierendes Verfassungsrecht sein kann, finden Sie in den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, 92. Band und 141. Band; das habe ich auch in die Stellungnahme hineingeschrieben. Deswegen kann man sich nicht auf den Standpunkt stellen, dass Art. 3 Abs. 2 den Art. 33 Abs. 2 nicht einschränken kann, außer man sagt: Das Bundesverfassungsgericht wird in seiner jetzigen Besetzung der Senate diese Rechtsprechung von 1995 oder so ändern. – Das glaube ich nicht.

Dann fragen Sie: Ist eigentlich die Regelung, die der Gesetzgeber getroffen hat, ein schonender Ausgleich zwischen Art. 3 Abs. 2 und Art. 33 Abs. 2 Grundgesetz, also diese Regelung § 19 Abs. 6 Landesbeamtengesetz? Meiner Auffassung nach: ja. Was heißt „schonender Ausgleich“? Das ist eine alte Auffassung des Verfassungsrechts. „Schonender Ausgleich“ heißt: Beide Verfassungsgüter müssen möglichst gleich zur Geltung kommen.

Wie ist die Regelung ausgestaltet? Man knüpft weiterhin an das Leistungsprinzip an, denn Frauen werden nur bei unwesentlichen Leistungsunterschieden, um in der Diktion, die immer hier benutzt wird, zu bleiben, bevorzugt, aber nicht ohne dass man auf die Leistungen schaut. Das wäre natürlich unzulässig, weil es eine zu massive Einschränkung von Art. 33 Abs. 2 Grundgesetz wäre. Aber wenn man Art 3 Abs. 2 Satz 2 Grundgesetz, also die Frauenförderung, nur pejorativ als Hilfskriterium bezeichnet, das dann greift, wenn man bis ins kleinste Detail ... Übrigens müssen auch die zurückliegenden Bewertungen nach der Rechtsprechung genommen werden. Ich frage mich:

bis wohin? Bis zur Schule? Bis zum Abiturzeugnis? Dann schaut man, ob der eine vielleicht in Kunsterziehung oder im Flötespielen besser war.

(Heiterkeit)

– Entschuldigung, ich überzeichne das jetzt ein bisschen. Aber ich meine: Dazu führt es doch am Ende, wenn man das so macht. Dann kommt man natürlich nie zu einer Reihung und dann kommt man auch nie zu Anwendung von Art. 3 Abs. 2 Satz 2 Grundgesetz. Dass das kein schonender Ausgleich ist, liegt doch auf der Hand, wenn nur Art. 33 Abs. 2 Grundgesetz Geltung verschafft wird.

Sie haben gefragt, warum das OVG früher die alte Frauenquotenregelung für verfassungswidrig hielt und später nicht mehr. Das war deshalb der Fall, weil ein übergeordnetes Gericht das anders gesehen hat, nämlich der Europäische Gerichtshof. Dann hat es halt seine Auffassung ändern müssen, weil es an diese Entscheidung gebunden ist. Genauso muss es seine Auffassung ändern, wenn das Bundesverfassungsgericht oder der nordrhein-westfälische Verfassungsgerichtshof eine andere Entscheidung trifft – ganz einfach, so ist es.

Jetzt noch zur Frage von Herrn Witzel, was ich diesen Kollegen sagen würde: Gerechtigkeit ist ein großes Thema. Man kann immer irgendwelche Extrembeispiele finden, bei denen sich die Gerechtigkeitsfrage stellt.

Jetzt sage ich aber, dass Sie noch einmal Ihre Prämisse überdenken müssen. Sie sagen: Warum wird eine eigentlich schlechter bewertete Frau diesem Mann vorgezogen? – Wir haben doch gerade gehört, dass die Frauen deswegen schlechter bewertet werden, weil sie strukturell diskriminiert werden.

Wenn Sie mal ein bisschen die wissenschaftlichen Studien anschauen, sehen Sie: Es gibt eine Studie aus den USA. Darin wurden Lebensläufe zur Bewerbung an wissenschaftliche Institute verschickt. Das waren identische Lebensläufe. Einmal hat man einen weiblichen Namen drübergeschrieben und ein anderes Mal einen männlichen Namen. Beim identischen Lebenslauf bzw. bei der identischen Bewerbung mit dem männlichen Namen ist der Bewerber viel häufiger zum Zuge gekommen als die Bewerberin. Warum ist das so? Weil es implizite Vorstellungen gibt, dass Frauen nicht für Führungspositionen geeignet sind, dass Frauen irgendwie nicht so durchsetzungsfähig sind und was auch immer. Ich weiß nicht, hoffe aber, dass ich solche Vorstellungen nicht habe. Aber ich bin mir auch nicht sicher, ob man davor gefeit ist, weil sie durch diese Rollenprägung so stark in einem drin sind, dass man das Gefühl hat: Das sind doch sowieso nur Männer.

Ich bin heute mit dem ICE gefahren, erste Klasse übrigens, weil das der Landtag bezahlt.

(Heiterkeit)

Ich würde sagen: Da sitzen 90 % Männer, Anzugträger, die auf ihren Computern herumhacken, und nur ganz wenige Frauen. Auch als ich das letzte Mal hierher geflogen bin, ist mir aufgefallen, dass im Flugzeug um sechs Uhr morgens eigentlich nur Männer im Anzug und keine Frauen sitzen.

(Zuruf von Ralf Witzel [FDP])

Herr Moritz, ich war nicht nur wissenschaftlicher Mitarbeiter von Prof. Papier, sondern ich habe sogar das Gutachten mit ihm zusammen geschrieben. Ich habe aber auch in allen Stellungnahmen offengelegt, dass das der Fall ist. Ich weiß nicht, was das Problem ist.

(Zuruf von Stefan Zimkeit [SPD])

Ich beschäftige mich mit dem Thema seit mehreren Jahren. Ich habe auch schon, bevor wir das Gutachten für das Land gemacht haben, einen Aufsatz zur Frage von Frauenquoten geschrieben.

Es ist auch nicht so – das wird hier immer suggeriert –, dass es ein Auftragsgutachten war.

(Ralf Witzel [FDP]: Das ist eins!)

– Das ist insofern ein Auftragsgutachten, als es im Auftrag der Landesregierung entstanden ist.

(Zuruf von Ralf Witzel [FDP])

Das ist übrigens so wie das Kompetenzgutachten, das Sie in Auftrag gegeben haben.

(Heiterkeit von der SPD und den GRÜNEN)

Der Auftrag lautete: Überlegen Sie sich mal eine verfassungskonforme Regelung, die eine bessere Frauenförderung ermöglichen würde.

Diese Idee mit „im Wesentlichen gleich“ kommt von uns. Die hat uns niemand vorgegeben, sondern wir haben uns das ausgedacht und sind der Meinung, dass das verfassungskonform ist. Das war kein Auftrag in dem Sinn, dass man gesagt hätte: Macht doch mal das, was wir euch vorgeben, und begründet das verfassungsrechtlich. – Wir haben uns das vielmehr so überlegt.

Deswegen würde ich sagen: Setzen Sie sich mal mit meinen inhaltlichen Argumenten auseinander, lesen Sie mal die Stellungnahmen und setzen Sie sich damit auseinander, dann können wir diskutieren.

(Beifall von der SPD und den GRÜNEN – Zurufe von der CDU und von der FDP: Oh! – Weitere Zurufe)

Vorsitzender Martin Börschel: Herzlichen Dank. – Frau Steylaers, bitte.

(Fortgesetzt Zurufe)

Christel Steylaers (Bundessprecherinnen der BAG der kommunalen Frauenbüros und Gleichstellungsstellen): Die Frage: Wie bewerte ich diese Frage ...

(Stefan Zimkeit [SPD]: Hier werden den Gutachtern „Scheibenwischer“ gemacht! – Gegenruf: Ach, bitte!)

Vorsitzender Martin Börschel: Liebe Kolleginnen und Kollegen, das habe ich nicht gesehen. Aber ich bitte sehr darum ...

(Ralph Bombis [FDP]: Ich habe so gemacht! *Anmerkung: Ralph Bombis deutet mit dem Zeigefinger nach vorne.* Ich habe nicht so gemacht! *Anmerkung: Ralph Bombis macht eine Scheibenwischer-Geste mit der flachen Hand.*)

– Okay. Jetzt haben wir allerdings, liebe Kolleginnen und Kollegen, das Problem, das jetzt protokollfest zu beschreiben: Der Kollege hat so oder so gemacht. – Das ist mir sowieso nicht möglich.

(Ralph Bombis [FDP]: Fürs Protokoll: Ich habe keine Handbewegung ... – Gegenruf von Stefan Zimkeit [SPD]: Immerhin wussten Sie auch anonym, wer angesprochen war! – Zustimmung von der SPD)

Da ich es nicht gesehen habe, erlaube ich mir, Sie auf Folgendes hinzuweisen: Ich glaube, dass Sachverständige, die in den Ausschuss zur Anhörung eingeladen werden, mit dem notwendigen Respekt behandelt werden sollten, und zwar unabhängig davon, wann und für wen sie schon mal Aufträge gutachterlich abgegeben haben. Es ist Ihre und unsere gemeinsame Aufgabe, hinterher inhaltlich zu bewerten, ob wir die Argumente, die einzelne Personen hier vortragen, für stichhaltig halten oder nicht. Das ist Aufgabe des Landesgesetzgebers. Dieses Recht haben wir, und dieses Recht kann in der inhaltlichen Bewertung selbstverständlich eine Mehrheit gegen eine Minderheit durchsetzen. So ist das in der Demokratie. Aber ich bitte doch, dass wir die Damen und Herren, die sich als Sachverständige – übrigens nur gegen Erstattung von Reisekosten und Auslagen – zur Verfügung stellen, um uns bei der Gesetzgebung zu begleiten und sachverständig zur Seite zu stehen, mit dem notwendigen Respekt behandeln. – Frau Steylaers, bitte.

Christel Steylaers (Bundessprecherinnen der BAG der kommunalen Frauenbüros und Gleichstellungsstellen): Vielen Dank. – Wie ist die Frage zu bewerten: „bei im Wesentlichen gleicher Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung“ gegenüber der einfachen Befähigung und gleichen fachlichen Leistung? Letztendlich muss ich sagen: Im kommunalen Raum kann man eine gleiche Eignung, Befähigung und fachliche Leistung identisch nicht feststellen.

Man hat sich, weil bei der Polizei offenkundig eine ganz andere Beförderungspraxis herrscht, auf Listen konzentriert, die minutiös ausgearbeitet werden. Als Gleichstellungspolitiklerin frage ich mich: auf welcher Grundlage? Wohin will man denn eigentlich befördern? Warum werden die Leute befördert? Und welche Position haben sie nach der Beförderung inne? Ich glaube: Bei Ihnen kann auch befördert werden, ohne dass eine andere Position einnimmt.

Das ist auf kommunaler Ebene anders. Da werden Stellen ausgeschrieben. Die Stellen, die ausgeschrieben werden, haben ein Anforderungsprofil. Wer dieses Anforderungsprofil am besten erfüllt, bekommt dann eine Stelle. So soll es sein. Dann hat man natürlich noch die dienstliche Beurteilung, so es eine gibt. Es gibt in vielen Kommunen überhaupt gar keine dienstlichen Beurteilungen – nicht für die Beamtinnen und noch viel weniger für die tariflich Beschäftigten. Dann müssen wir auf einmal schauen: Wie war jemand vor drei Jahren oder vor sechs Jahren? Vielleicht sollen wir sogar noch

weiter ausschärfen, um herauszufinden, ob jemand, der vielleicht in der Kämmerei einen tollen Job gemacht hat, jetzt vielleicht ein toller Jugendamtsleiter oder eine tolle Jugendamtsleiterin wird. Das hat damit überhaupt nichts mehr zu tun. Welche Posten jemand vor sechs Jahren innehatte, hat mit dem, wie jemand befördert werden soll, wie das in der Kommune ausgestaltet werden soll und wer auf Positionen gebracht werden soll, nichts mehr zu tun.

Deshalb muss ich schauen, nach welchen Kriterien ich auswähle, und da kann es eigentlich nicht mehr geben als eine im Wesentlichen gleiche Eignung – so wie es übrigens auch das Oberverwaltungsgericht Münster beschrieben hat. Insofern kann ich Herrn Dr. Heidebach nur beipflichten. Diese Beschreibung „im Wesentlichen“ ist etwas, was Sie ohne Sorge und ohne sich einer Verfassungswidrigkeit aussetzen zu müssen, stehen lassen können. Selbst das OVG Münster kam zu dem Ergebnis, dass dies verfassungsgemäß sei.

Von der Praxis her stellt sich nur die Frage: Müssen diese Ausschärfungen sein, und kommt man mit diesen Ausschärfungen besser an eine tatsächlich gleiche Qualifikation heran? Stellvertretend für die kommunalen Gleichstellungsbeauftragten kann ich sagen: Das entspricht nicht unserer Arbeitserfahrung, sondern da spielen ganz viele Dinge hinein.

Sie haben zum Beispiel gefragt, wie sich tradierte Vorurteile auf die Leistungsbewertung auswirken. Wenn ich mich richtig erinnere, gab es mal einen Kommentar zum Landesbeamtengesetz, in dem es hieß, Teilzeitbeschäftigte könnten sich nicht mit voller Hingabe ihrem Dienstherrn widmen, und deshalb könnten Teilzeitbeschäftigte eigentlich auch nicht so viel leisten wie Vollzeitbeschäftigte.

In der Praxis äußert sich das heute so: Es gibt tolle Teilzeitbeschäftigte, die häufig über die Maßen Mehrarbeit verrichten, statistisch gesehen in der Regel weniger Pausen machen und einen höheren Output haben. Im Zweifelsfall sind sie aber um 17:00 Uhr, wenn der Fachdienstleiter noch ein Anliegen hat, nicht mehr da. Dann vermisst man sie, und deshalb bekommen Sie nicht die Bestbeurteilung – nicht, weil sie schlechte Arbeit leisten würden, weil sie weniger intelligent wären oder weil sie weniger Ideen hätten, sondern schlicht wegen ihrer zeitlichen Verfügbarkeit.

Sie, Herr Loose, hatten noch eine Frage bezüglich der Teilzeitbeschäftigung gestellt, zwar nicht an mich, aber wenn Sie gestatten, würde ich gern etwas dazu sagen. 95 % aller Teilzeitbeschäftigten im öffentlichen Dienst sind Frauen. Wenn man Teilzeitbeschäftigte diskriminiert, dann ist das eine mittelbare Diskriminierung von Frauen, die auch rechtlich verboten ist. Man muss da also wirklich ansetzen.

Natürlich ist es wichtig, an der dienstlichen Beurteilung zu arbeiten, aber noch viel wichtiger finde ich es, auch an den Anforderungsprofilen zu arbeiten und dafür zu sorgen, dass Frauen in der Praxis nicht da diskriminiert werden, wo sie in Teilzeitbeschäftigungen auch Führungspositionen ausüben wollen.

Wenn man das alles gegeneinander abwägt und dann dazu kommt, man müsse noch schauen, welche Note jemand im Grundschulzeugnis oder sogar welche Beurteilung jemand im Kindergarten hatte, damit man zu einer genau gleichen Endnote kommt,

um zu beurteilen, wer die am besten geeignete Person ist, dann muss ich darauf sagen: Die am besten geeignete Person ist diejenige, die das Anforderungsprofil für den frei werdenden Posten am besten erfüllt. Da kann man durchaus gleiche, ähnliche oder im Wesentlichen gleiche Voraussetzungen feststellen. Mein Plädoyer ist, dass wir uns das als Arbeitshilfe erhalten und nach im Wesentlichen gleichen Voraussetzungen schauen; denn „genau gleich“ funktioniert auf kommunaler Ebene einfach nicht.

Vorsitzender Martin Börschel: Danke sehr. – Kommen wir zum DGB Nordrhein-Westfalen und vorzugsweise zu Frau Dr. Graf. Sie entscheiden aber, ob Sie noch weitere Redner ins Rennen schicken wollen.

Dr. Sabine Graf (DGB Nordrhein-Westfalen): Sie haben gefragt, ob es im DGB Probleme wegen unterschiedlicher Meinungen gibt. – Alle Gewerkschaften im DGB haben sich am Ziel der Frauenförderung beteiligt. Das stellt für uns kein Problem dar. Natürlich hat es unterschiedliche Interessenlagen gegeben, und besonders bei der Polizei ist es zu einem schlechten Zeitpunkt gekommen. Vielleicht können meine beiden Kollegen dazu explizit noch etwas sagen. Das Timing des gerichtlichen Einschreitens kritisieren wir in unserer Stellungnahme aber nicht. Wir befassen uns mit dem Gesetzentwurf so, wie er vorliegt, und schauen nach vorne. Das war uns in der Beurteilung wichtig.

Von Frau Butschkau wurde mir die Frage gestellt, ob wir überhaupt Ansätze für eine Frauenförderung sehen. Wenn man das Wort ganz ernst nimmt, würde ich sagen, dass dies ein ganz schwaches Moment in dem Gesetzentwurf ist; denn wenn man Frauen fördern will, dann muss man auch Instrumente dafür einrichten – wir haben ja gerade schon Kriterien zur Beurteilung des Begriffs „gleiche Eignung“ gehört. Das muss einfach noch vertieft werden, und daran muss noch kreativ gearbeitet werden, um Frauen wirklich zu fördern.

Von Herrn Loose wurde ich außerdem gefragt, was geschlechtergerechte Arbeitsteilung sei. Ich bemühe mich, die Frage zu verstehen. „Geschlechtergerechte Arbeitsteilung“ ist ein politischer Begriff, der unter anderem meint, dass Arbeit in der Gesellschaft und zwischen den Geschlechtern gerecht und möglichst diskriminierungsfrei verteilt wird. Das ist das, wofür wir, die Gewerkschaften im DGB, stehen.

Frau Paul hat gefragt, welche Ideen wir haben, um den Gesetzentwurf zu verbessern und mit Impulsen zur Frauenförderung zu versehen. Der Gesetzentwurf gibt das möglicherweise nicht her, sondern man muss in Schritten daran arbeiten, Richtlinien näher zu beschreiben, die für die Erstellung der Frauenförderungsabsichten stehen und die genauer sind. Man muss auch daran arbeiten, dass man alle Beurteilungskriterien im öffentlichen Dienst abhängig von der jeweiligen Dienststelle und vom Bereich daraufhin überprüft, ob sie nachteilig oder förderlich für die Frauenförderung sind. Das gibt der Gesetzentwurf so auch nicht her; das ist uns zu dünn.

Wichtig sind auch Elemente eines Controllings, sodass man, wenn es ein Frauenförderungsverfahren gibt, sowohl Betroffenen als auch Beteiligten – auch im Sinne der Mitbestimmung – die Möglichkeit gibt, das Verfahren zu überprüfen und zu schauen, wer wie beurteilt hat und wie es weitergehen kann.

Wenn man das wirklich will, muss man es, glaube ich, in einem noch umfänglicheren Verfahren gesetzlich regeln. – Danke schön.

Vorsitzender Martin Börschel: Herr Huß möchte auch noch antworten. Bitte sehr.

Volker Huß (DGB Nordrhein-Westfalen): Um das noch einmal klarzustellen: Wir sind nicht gegen Frauenförderung, wir halten nur das Gesetz für handwerklich schlecht gemacht. Auf die rechtlichen Dinge will ich gar nicht eingehen; denn bei uns als Polizei mit unseren vielen Beschäftigten sind Beurteilungen und Beförderungen Tagesgeschäft. Ich bin freigestellt im Hauptpersonalrat und weiß, dass es Tagesgeschäft in unseren Auswahlverfahren ist.

Zu Herrn Witzel: Die Einstellungsdemografie spielt natürlich eine Rolle. Erst seit 1982 arbeiten bei uns Frauen, es wächst sich also auf. Es wurde immer so dargestellt, als hätte die alte Regelung nicht gezogen. Bei uns war das aber schon der Fall. Wir haben reihenweise Fälle gehabt – weil wir Beurteilungslisten haben; dazu sage ich gleich vielleicht noch etwas –, bei denen es einen Gleichstand gab und bei denen dann die Frauenförderung gezogen hat. Das wurde auch von allen akzeptiert.

Wir als Gewerkschaft der Polizei haben auch in den laufenden Beurteilungsrichtlinien und noch vor dem Gesetz einen Vorschlag gemacht, der eigentlich völlig normal ist: Wenn es beispielsweise 10 % Frauen in einer Besoldungsgruppe gibt, dann ist es eigentlich auch logisch, dass 10 % der Frauen Prädikatsbeurteilungen erhalten. Das war unser Ansatz, und das wird bei uns in vielen Behörden bereits praktiziert.

Wir wollten das eigentlich in die Beurteilungsrichtlinien schreiben, um zunächst einmal einen ersten Ansatz zu haben. Das hat das Ministerium aber abgelehnt, weil das verfassungswidrig sei. Aus meiner Sicht ist das Quatsch; denn wir haben gesagt, dass es sich nicht um eine Quote, sondern um Richtsätze handelt. Richtsätze gibt es bei unserer Beurteilung ebenfalls: Nur 10 % dürfen die Spitzennote und 20 % die zweitbeste Note erhalten. Das war unser Ansatz.

Diese Regelung, der § 19 Abs. 6, wurde einstimmig von unserem Landesfrauenvorstand abgelehnt. Er wird von der Mehrzahl der Frauen bei uns abgelehnt, weil sie sagen, dass sie nicht als „Quotenfrauen“ befördert werden wollen. Dieses Problem haben wir auch nicht.

Womit wir aber insgesamt ein Problem haben – da gebe ich allen Sachverständigen recht – ist die Teilzeit. Teilzeit ist für Frauen, aber auch für Männer häufig ein Karrierekiller, weil sich in den Köpfen festgesetzt hat: Wer nur zur Hälfte der Zeit da ist, erbringt auch nur die Hälfte der Leistung. – Das ist genau der falsche Weg, und deswegen haben wir gesagt, dass wir die Beurteilungsrichtlinien ändern müssen, und zwar auch die Kriterien. Einige Leistungskriterien werden eigentlich doppelt gezählt. Man muss zu neuen Beurteilungsrichtlinien kommen, in denen man beispielsweise Kriterien für die Befähigung stärker macht.

Aber der Hauptpunkt, den wir immer wieder ansprechen, ist die mangelnde Vereinbarkeit von Familie und Beruf, und das führt häufig dazu, dass Frauen keine Führungsfunktion wahrnehmen, weil in manchen Köpfen noch der Gedanke verankert ist, dass

Führung nicht in Teilzeit am Wohnzimmertisch ausgeführt werden kann. Das ist aber Quatsch! Natürlich gibt es da Modelle. Da müssen wir ansetzen, denn das wäre die größte Hilfe für die Frauen.

Wir müssen jetzt aber auch parallel – und das steht auch in dem Gesetzeswurf – an die Beurteilungsrichtlinien ran. Das muss man relativ schnell tun. Wir haben jetzt gerade die Beurteilungsperiode beendet, und in drei Jahren steht sie wieder vor der Tür. Diesbezüglich muss man jetzt etwas Neues machen.

Ein wichtiger Teilaspekt wäre daher zum Beispiel ein Beurteilungsspiegel, sodass die Beurteilungen transparent sind. Dazu muss man genau darstellen – solch ein Controlling haben wir bislang gar nicht –, wie Frauen bzw. Männer sowie Teilzeit und auch Telearbeit beurteilt werden. Ich gehe davon aus – Herr Staude hat es ja auch gesagt –, dass viele Teilzeitbeschäftigte, egal, ob Mann oder Frau, bei den Prädikatsbeurteilungen relativ schlecht wegkommen.

Zu den Beurteilungsrichtlinien – da ist die Wissenschaft, glaube ich, relativ deutlich –: Die Kriterien dieser Richtlinien entsprechen häufig männlichen Attributen, zum Beispiel Durchsetzungsfähigkeit usw. Da muss man noch einmal in aller Ruhe und auch ohne ideologische Scheuklappen ran, um Gerechtigkeit zu erreichen. Und gerade Letzteres ist im Polizeibereich das A und O. Wir sind auf Teamarbeit angewiesen, und wir möchten keine Grabenkämpfe zwischen Männern und Frauen. Deswegen ist dies eigentlich auch von unseren Frauen abgelehnt worden.

Mark Fröse (Kanzlei Reuter und Fröse): Es wurde nach der praktischen Relevanz gefragt und danach, inwiefern bei Beförderungsentscheidungen tatsächlich besser geeignete Männer etwas schlechter geeigneten Frauen vorgezogen worden sind. Und es ging darum, dass diese Vermutung falsch gewesen sein soll. Ich antworte hier über einen kleinen Umweg, denn dazu muss man die Frage beantworten, wie dienstliche Beurteilungen funktionieren.

Zu den Fällen, die aus dem Polizeibereich bis zum OVG hochgingen. Ich selbst habe etliche betroffene Beamte anwaltlich beraten und auch diejenigen vertreten, über deren Fälle das VG Düsseldorf am 5. und 7. September 2016 entschieden hat. Was heißt besser und schlechter? Die Rückwärtsgewandtheit auf die dienstlichen Beurteilungen ist genauso wie der Begriff im Wesentlichen gleich und in der Rechtspraxis der Verwaltungsgerichte und des OVG in Nordrhein-Westfalen mittlerweile halbwegs gefestigt. Im Wesentlichen ist das insofern für die Verwaltungsgerichte nichts Neues – es kann drin stehen, muss aber nicht –; denn die Gerichte befassen sich ständig mit der Frage, wann zwei Beamte halbwegs bzw. hinreichend gleich sind, sodass man beispielsweise auch noch weitere Mittel zur Erkenntnisgewinnung anwenden muss.

Die Praxis läuft darauf hinaus, dass zunächst die aktuelle dienstliche Beurteilung betrachtet wird – zur Ausschärfung sage ich gleich noch etwas –, dann die unmittelbare Vorbeurteilung und dann ist normalerweise auch Schluss. Bis in die letzte Vergangenheit hinein, bis hin zu Kindergartenzeugnissen – sorry, das ist lustig und hört sich spaßig an, und darüber können wir alle lachen, das hat aber mit der Praxis nichts zu tun.

Die Verwaltungsrechtsprechung zieht eine Grenze, weil Informationen irgendwann einfach zu alt sind, um daraus noch irgendeine Erkenntnis zu gewinnen.

Der Blick nach hinten auf die dienstlichen Beurteilungen und Leistungen im vorangegangenen Zeitraum ist im Grunde genommen nichts anderes als ein Mittel der Erkenntnisgewinnung für eine Eignungsprognose; denn die Fragen, ob die Person, die befördert werden soll, die Aufgaben, mit der sie betraut werden soll, wahrnehmen kann, und wer das voraussichtlich am besten kann, sind Gegenstand der Beförderung. Das Erlangen solcher Erkenntnisse richtet sich häufig nach weichen Kriterien. Die Rechtsprechung des OVG Nordrhein-Westfalen war in der Tat auch in Bezug auf Ausschärfung ganz vorne mit dabei. Dies soll nichts anderes als eine Eignungsentscheidung ermöglichen.

Man muss schon fast den Begriff „Ausschärfung“ wiederum ausschärfen. Dazu muss hinterfragt werden, wie dienstliche Beurteilungen funktionieren. Im Landesbeamtengesetz ist vorgesehen, dass dienstliche Beurteilungen grundsätzlich mit einem Gesamturteil schließen.

Ich beziehe mich auf Fälle bei der Polizei, weil diese praktisch entschieden worden sind. Bei der Polizei gibt es fünf Bewertungsstufen – 1 bis 5; 1 ist ganz schlecht, 5 ist super. Das ist nicht viel. In der Praxis werden aber von diesen fünf Stufen auch noch zwei nicht angewendet; denn wenn ein Polizeibeamter mit einer 1 oder einer 2 bewertet wird, dann bedeutet dies, dass er zu doof ist. Schlechter geht es nicht. Dies wird aber so gut wie nicht angewendet.

(Volker Huß [DGB Nordrhein-Westfalen]: Das hört sich aber verbal immer noch gut an!)

– Natürlich hört sich das in den Beurteilungsrichtlinien gut an. Da steht nicht: „Ist zu doof, um Bier zu holen.“, sondern es wird nett formuliert, aber in der Praxis wird einem Beamten dann eine 2 gegeben, wenn ihm der Stempel „bloß nicht befördern“ auf die Stirn gedrückt werden soll – „Pack den irgendwo in den Keller, der soll mit keinem reden.“

In der Praxis der Polizei – in der Finanzverwaltung ist es nicht unähnlich, da ist die Bewertungsskala aber ein bisschen anders – gibt es also eigentlich nur noch drei Noten, wovon zwei Notenstufen Prädikatsnoten sind, die nach Richtwerten vergeben werden. Letzteres ist natürlich eine super Idee, denn es liegt eine Normalverteilungskurve vor. Es handelt sich nicht um absolute, sondern um relative Bewertungen. Man kann also statistisch davon ausgehen, dass die meisten Beamten, die in einem bestimmten Bereich bewertet werden, mittelmäßig sind – nicht absolut, sondern innerhalb ihrer Vergleichsgruppe mittelmäßig, also durchschnittlich. Das ist auch völlig in Ordnung.

Aufgrund dieser Normalverteilung kann man davon ausgehen, dass es statistisch eine bestimmte Zahl an Personen gibt, die darunter liegen, während andere erkennbar besser sind.

In der Praxis der Polizei werden aber die Richtwerte wiederum faktisch als Quoten gelebt. Aber dabei entstehen auch beim Vergleich dienstlicher Beurteilungen Besonderheiten bei der Ausschärfung, denn im Zweifelsfall existieren eben relativ viele 3er-Bewertungen.

Seien wir ehrlich, dienstliche Beurteilungen haben nur einen Zweck – das steht auch im Gesetz –: Sie sollen Beförderungsentscheidungen vorbereiten und nichts anderes. Und das haben die Behörden bzw. die Beurteiler auch beim Erstellen der Beurteilung vor Augen. Sie wissen also vorher, dass demnächst eine Stelle frei wird, sie fragen sich, wer der dafür am besten Geeignete ist, und der wiederum braucht jetzt eine 5 oder vielleicht zwei 5en. Diese Erwägungen spielen dabei mit.

Dazu ein Fall aus der anwaltlichen Praxis. Der Erstbeurteiler gibt dem Beamten nur eine 3, aber mit einigen Hervorhebungen in einzelnen Merkmalen, sodass er nur ganz knapp an der 4 ist. Der Erstbeurteiler weiß ganz genau, dass im Falle einer 4 in der Beurteilerkonferenz, wo über die wirkliche Note entschieden wird, alle sagen, die Quote werde überschritten und die 4 sei nicht möglich, woraufhin der zu beurteilende Beamte auf eine durchschnittliche 3 abgewertet würde. Vergibt der Beurteiler also die Note, die er richtig findet, landet der Beurteilte nur bei einer durchschnittlichen 3.

Vergibt der Beurteiler aber eine wirklich gute 3, wird das nicht abgewertet, weil man die Quote nicht tangiert, aber dann bekommt der Beurteiler den zu Beurteilenden in drei Jahren auf die entsprechende Position, weil er dann die 4 bekommt und damit befördert werden kann. Das sind die praktischen Auswirkungen.

Diese Ausschärfung – sie läuft für die Listen bei konkreten Stellenausschreibungen tatsächlich partiell auch mathematisch, in der Massenverwaltung jedoch nicht – soll ermöglichen, dass man eben nicht nur mathematisch eine Wertesumme vergleicht – bei der Polizei acht Merkmale, sieben davon bekommt jeder, das achte ist nur das Führungsmerkmal. Die Wertesumme kommt in der Rechtsprechung immer wieder vor, aber da werden tatsächlich Unterschiede gemacht.

Faktisch kannten also die männlichen Beamten, die ich beraten habe und für die wir Verfahren geführt haben, vorher schon ihren Platz in der Beförderungsliste. Ich habe von einem Extremfall gehört, bei dem ein Beamter 70 Plätze heruntergeplumpst ist. Viele haben gesagt: Ich habe doch nichts dagegen, dass, wenn die Frau halbwegs gleich gut ist wie ich, sie dann vor mir dran ist, aber ich will jetzt auch nicht plötzlich, dass diejenigen, die schlechter sind als ich, an mir vorbei befördert werden. – Aber das ist vorgekommen.

Der Bewertung von Einzelmerkmalen muss ich einen Tatsachengehalt zusprechen, wenn ich das Beurteilungssystem ernst nehme, wobei das Ergebnis in der Praxis natürlich auch immer passend gemacht wird. Aber wenn jemand beispielsweise eine 4er-Beurteilung bekommt und dabei sind drei 5er-Hervorhebungen enthalten, dann ist er tatsächlich nach Vorstellung seiner Vorgesetzten besser für die nächste Beförderung geeignet als jemand mit einer 4er-Beurteilung, bei der noch eine Herabsetzung, vielleicht noch eine 3er-Bewertung für eines der einzelnen Merkmale enthalten ist.

Wegen der faktischen Quotierung der sogenannten Prädikatsbewertungen ist das genau das Mittel, mit dem im Hinblick auf die Eignung der betroffenen Beamten tatsachenbezogen differenziert wird – und das an der Stelle im Wesentlichen gleich.

Die Behördenpraxis war in Nordrhein-Westfalen mit der neuen Regelung auch extrem unterschiedlich. Manche haben einfach gesagt: im Wesentlichen gleicher. Das heißt, das gleiche Gesamturteil. Andere haben Modelle entwickelt, die auch an verschiedenen Vorschlägen angelehnt waren, wie viele Punkte Unterschied noch im Wesentlichen gleich sind. Ich glaube, eine Polizeibehörde hat die Regelung, wenn ich richtig orientiert bin, überhaupt nicht angewendet, was auch sehr nett ist.

Faktisch vorgekommen ist, dass solche Beamte, die nach Aktenlage der aktuellen dienstlichen Beurteilung gegenüber solchen weiblichen Beamten, Frauen, zurückstehen mussten, als schlechter geeignet für die Beförderung angesehen werden müssen. Das heißt nicht, dass die Frauen ungeeignet gewesen wären, aber faktische Auswirkungen gab es da. Sonst hätten diejenigen betroffenen Beamten, mit denen ich gesprochen habe, sich auch schlichtweg nicht dagegen gewehrt.

Ich komme an der Stelle tatsächlich noch einmal auf das Beurteilungssystem zu sprechen. Da sind viele Ansatzpunkte, wo man darüber nachdenken kann, wie man Chancengleichheit, Chancengerechtigkeit ohne Beachtung des Geschlechts massiv fördern könnte und vielleicht auch sollte, möglicherweise sogar müsste. Der aktuelle Fall, den ich gestern ... Die Dame wird gegen ihre dienstliche Beurteilung vorgehen, weil die davon ausgeht: Sie hat eine schlechtere dienstliche Beurteilung bekommen, weil wir momentan eine Regelung der Erstbeurteilung haben, die nahelegt: Die Frau muss halt hinten anstehen, sie muss eine schlechtere Note bekommen, wenn ich ein Mann vor ihr befördern will. Ich habe vor der Beurteilungsrunde, die jetzt gerade in der Polizei gelaufen ist, auch mit vielen Erstbeurteilern gesprochen, teilweise die fortgebildet. Die haben mich auch gefragt: Was machen wir damit? Wir wissen ja, die dienstlichen Beurteilungen dienen nur der Vorbereitung von Beförderungsentscheidungen. Wie setze ich das sinnvoll um? Ich habe denen auch gesagt: Ich weiß es nicht. Ihr kennt den Zweck. Ihr seid an den Grundsatz der Beurteilungswahrheit gebunden. Jetzt guckt, wie ihr damit klarkommt! – Das ist keine Regelung, die da wirklich leicht gewesen wäre. Ich hoffe, ich habe die Frage beantwortet.

Vorsitzender Martin Börschel (SPD): Danke sehr. – Herr Staude, bitte.

Roland Staude (Deutscher Beamtenbund Nordrhein-Westfalen): Ich versuche, die Fragen kurz zu beantworten. Die erste Frage des Abgeordneten Loose: Es ist so, dass es bei den Beurteilungen von Teilzeitkräften keine signifikanten Unterschiede zwischen den Geschlechtern gibt. Es ist, wie eben hier schon erwähnt, nur anzumerken, dass genau 86,1 % der Teilzeitbeschäftigten eben Frauen sind und somit die mittelbare Benachteiligung schon besteht.

Die Frage von der Abgeordneten Paul: Zum einen möchte ich jetzt nicht groß auf die Beurteilungskriterien eingehen. Jetzt füge ich mal einen Werbeblock ein. Ich verweise auf unsere Broschüre. Da sind sicherlich ganz interessante Ansätze. In dem Zusammenhang muss man aber durchaus – ich glaube, das ist heute ein bisschen zu kurz

gekommen – auf die Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts noch mal Bezug nehmen, und zwar vom 21. Februar 2017. Wir haben heute so viele Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichts gehört, da muss man schon aufpassen, welches man erwähnt. Ich beziehe mich auf die Entscheidung des Oberverwaltungsgerichtes vom 21. Februar 2017, wo ganz klar zum Ausdruck kommt, dass die Befähigung – siehe Eignungsmerkmale – im Rahmen der Beurteilung stärker zu gewichten sind. Und das ist genau der Ansatz. Herr Huß hat es auch schon angesprochen.

Wenn man versucht, das in der Praxis umzusetzen, gibt es viele Fragen, die man beantworten muss. Zum einen sind das Kriterien der Begabung, des Allgemeinwissens, der Lebenserfahrung, der Persönlichkeit – wir haben auch gehört, Charaktereigenschaften gehören dazu. Da stellt sich zwangsweise die Frage: Ist das überhaupt messbar? Da spielt die Frage der Willkür natürlich wieder eine Rolle, der Beurteilungsfähigkeit der Vorgesetzten. Das wären sicherlich interessante Fragestellungen, aber ich glaube nicht für den heutigen Tag, sondern für die Zukunft, wenn man sich wirklich dieser Beurteilungskriterien dann auch annimmt.

Der zweite Teil der Frage war, was der DBB mit der Forderung nach einer Dienstrechtsreform 2.0 meint. Das ist relativ deutlich. In der vergangenen Legislaturperiode gab es ja die Dienstrechtsreform, die unter dem Diktat der Ausgabenneutralität gestanden hat. Das hat bedeutet: Es gab keine Geldmittel und vor allen Dingen auch keine Sachmittel. Wir erwarten eigentlich Nachbesserungen, insbesondere in dem Bereich, dass familienfreundliche Rahmenbedingungen im Rahmen einer Dienstrechtsreform geschaffen werden, losgelöst von den Beurteilungen. Das hat etwas mit Arbeitszeitmodellen zu tun. Das hat auch etwas mit Home-Office zu tun. Das hat etwas mit Gesundheitsmanagement zu tun. Das hat auch mit dem großen Thema der Digitalisierung etwas zu tun, dann natürlich mit dem Bereich der Aus- und Fortbildung, insbesondere für Teilzeitkräfte, und natürlich der spannenden Frage: Wie geht man zukünftig womöglich mit alternierender Telearbeit um? Ich glaube, das sind genügend Ansätze zumindest für eine Modifikation der bestehenden Dienstrechtsreform.

Ich glaube, damit habe ich zumindest den einen oder anderen Denkansatz geliefert. – Vielen Dank.

Vorsitzender Martin Börschel (SPD): Vielen Dank. – Herr Rettinghaus, bitte.

Erich Rettinghaus (Deutsche Polizeigewerkschaft Landesverband NRW): Herr Witzel, Sie haben natürlich recht. Ich hatte fälschlicherweise die FDP-Fraktion nicht erwähnt. Das ist natürlich auch der Antrag der FDP-Fraktion. Das war keine Absicht.

Demografische Entwicklung bei der Polizei: 1982 haben wir angefangen, bei der Polizei auch Frauen einzustellen. Da habe ich auch angefangen, zeitgleich. Das ist auch mein Anstellungsjahrgang. Es entwickelt sich manchmal recht lange bei der Polizei, gerade weil die gewachsenen Strukturen bis dahin ja rein männlich waren, dass auch gewisse Führungspositionen, so auch die höchsten Führungspositionen erst nach einer gewissen Zeit besetzt werden. Das ist einfach so.

Ein Beispiel dafür ist jetzt eine Kollegin, eine Polizeidirektorin, die jetzt Leitende Direktorin wird als Leiterin der Direktion Gefahrenabwehr/Einsatz. Die wird jetzt gerade dazu ernannt. Sie hat auch angefangen, soweit ich weiß, Anfang der 80er-, spätestens Mitte der 80er-Jahre. Das ist auch eine gängige Anzahl an Jahren, die auch männliche Bewerber durchaus brauchen, um so eine Führungsstelle mit A16 irgendwann dann auch inne zu haben in einer Kreispolizeibehörde oder einem Landesamt. Das ist manchmal so. Deswegen dauert es etwas länger, bis das so in der Hierarchie und Struktur auch nachgewachsen ist.

Für uns ist Teilzeit natürlich besonders schwierig im polizeilichen Bereich, wo Wach- und Wechseldienst versehen wird, wo Einsätze gefahren werden müssen, wo Stärken gewährleistet sein müssen, wo die Streifenwagen besetzt werden müssen, also wo Funktionsbesetzungspläne eingehalten werden müssen, was aber nicht dazu führt, dass in unserem Bereich Teilzeitkräfte schlechter beurteilt oder behandelt werden als Vollzeitkräfte. Ich kann mein Beispiel nennen. Seit 2010 gehe ich Teilzeit mit 30,5 Wochenarbeitsstunden bis Mai dieses Jahres. Ich hatte keinerlei Nachteile. Ich bin so befördert worden. Es gibt aber noch viele andere Beispiele.

Ganz wichtig ist, dass, wenn wir in dem Bereich Führung im Wach- und Wechseldienst, egal, ob bei der Schutzpolizei oder bei der Kriminalpolizei, Teilzeitkräfte haben – da haben wir durchaus Defizite, die sehe ich auch so –, man sich dann eine Führungsstelle zum Beispiel des Dienstgruppenleiters auf der Wache oder der Kriminalwache teilen muss. Da müssen dann die Zeitkontingente stimmen und auch dementsprechend angepasst werden oder überpasst werden. Man muss mit Pools arbeiten. Das ist nicht so einfach. Da haben wir dringenden Handlungsbedarf.

Bei den Ausführungen von Herrn Huß und auch von Herrn Fröse zum Beurteilungssystem der Polizei, die mannigfaltig waren, werden schon viele abgeschaltet haben, weil es einfach zu kompliziert ist, was wirklich darauf hindeutet, dass da dringend etwas gemacht werden muss. Da freue ich mich über die Aussagen und Ansichten der GdP in diesem Fall, die sehr nahe bei uns, der DPoIG, sind, aber auch sehr nahe beim Beamtenbund sind. Das sind die Sachen, die die GdP teilweise sehr lange sagt, wie wir aber auch, dass wir dort dringend Handlungsbedarf haben. Ich habe eben aufgeführt, was passieren muss, damit wir eine Chancengleichheit haben, wie nachhaltiges und tragfähiges Personalmanagement, karrierebezogene Unterstützung für Frauen durch Vorgesetzte, Mentoring-Programme zum Beispiel – alles das, was wir auch schriftlich in unserer Stellungnahme dargelegt haben.

Ganz wichtig ist auch der Ausbau der Kinderbetreuung. Dazu auch mal ein Beispiel von vor ein paar Jahren: Da wollte der Polizeipräsident Hagen – er ist es jetzt nicht mehr – eine Kita im Polizeipräsidium einführen. Das war ein super Gedanke. Da habe ich gesagt: Oh, das ist aber toll, so ein Betriebskindergarten, Betriebs-Kita. – Da kamen sie aber nicht zu, weil das nach Abstimmung in der Behörde nicht gewünscht war. Das wollte seinerzeit niemand. Darüber war ich persönlich jetzt sehr erstaunt, ich hätte mir das nicht vorstellen können. Da muss man dann tiefer beleuchten, wie manche Strukturen bei der Polizei halt sind, und ob das überhaupt gewünscht ist, dass man sein Kind in die Kita in der „Firma“ gibt und dann sich halt auf den Streifenwagen setzt

oder wo auch immer man dienstlich verwendet wird. Das ist im Polizeibereich immer anders als in anderen Verwaltungen, deswegen immer ein bisschen komplizierter.

Die Landesregierung hat angekündigt, diese Defizite erkannt zu haben. Bei der jetzt in Aussicht stehenden mehr polizeilichen Führung im Innenministerium bin ich durchaus guter Dinge, dass das lange erkannt ist und auch angegangen wird. Es muss auch angegangen werden. Das reine Gesetz zu ändern, das reicht jetzt nicht, zurückdrehen auf den Stand vom 1. Juli, sondern da muss jetzt wirklich gehandelt werden mit all diesen Kriterien, die viele von uns auch genannt haben, bei den Beurteilungsrichtlinien, sodass das ganze System halt auf den Prüfstand kommt.

Telearbeit wird immer sehr hoch gehalten. Das mag in vielen Bereichen der Polizei auch ein gangbarer Weg sein mit all den Schwierigkeiten, die es aber dennoch gibt. Aber im Hauptgeschäft, wo wir den operativen Bereich der Polizei ja dadurch stärken wollen, kann niemand mit einem Telearbeitsplatz den Verkehrsunfall von zu Hause aus aufnehmen oder die häusliche Gewalt von zu Hause aus fahren. Das geht einfach nicht. Polizei ist einfach so gestrickt und definiert, dass wir die Kräfte vor Ort haben müssen.

Das hat die neue Landesregierung ja auch erkannt. Wir müssen wieder alles dafür tun, dass sich die Polizei wieder auf Kernaufgaben konzentrieren kann und diese wahrnehmen kann und entbürokratisiert wird. Das ist ganz wichtig. Wenn ich an diesen riesigen Stundenberg denke, daran, wie viele sich letztes Jahr nach der Gesetzesänderung nur mit den Beurteilungen beschäftigt haben, daran, wie viele Runden es da gegeben hat, daran, wie viele Leute dann auf der Straße bei der Kriminalitätsbekämpfung fehlten oder bei der Verkehrsunfallbekämpfung, auf den Dienststellen fehlten etc., das sind Defizite. Daran müssen wir arbeiten und den Rest dabei auch noch ins Auge fassen.

Wenn wir demnächst auch noch einen neuen Abteilungsleiter IV im Ministerium haben, der hoffentlich auch ein Polizeibeamter ist, denke ich, gibt es ein bisschen mehr Polizei innerhalb der Polizei, und das ist genau richtig. – Herzlichen Dank.

Ralf Witzel (FDP): Ich habe noch Nachfragen. Meine erste Nachfrage bezieht sich auf die Ausführungen von Herrn Dr. Heidebach, auf die ich gerne kurz zurückkommen würde. Ich habe ein bisschen den Eindruck, dass Sie zu einem Punkt hier noch einmal für Klarheit sorgen könnten. Sie haben sehr viel argumentiert – was ja auch für viele Betroffene im Raum steht – zur Frage der individuellen Gerechtigkeit. Die hat mich ja eben auch interessiert.

Aber wie Sie an den Urteilen in Nordrhein-Westfalen sehen, gibt es ja eigentlich zwei Argumentationsrichtungen. Das Eine ist die Individualperspektive. Wird dem Beamten gegenüber fair verfahren? Das Zweite zeigt sich ja auch in verschiedenen gerichtlichen Befunden, die nun einmal als Faktenbeschreibung alle § 19 Abs. 6 nicht für anwendbar hielten und richtig hielten und die Verfassungskollisionsproblematik gesehen haben und bejaht haben. Die haben gesagt, es gibt etwas Zweites neben der Frage, was individuell gerecht ist. Das ist die staatliche Handlungsfähigkeit. Es ist ausdrücklich ein zweites Ziel auch der Regelungen der Bestenauslese im Grundgesetz, dass der Staat

das beste Personal für seine öffentliche Aufgabenerledigung gewinnt, weil es zum allgemeinen Vorteil ist, wenn der jeweils Beste den Job macht.

Vorsitzender Martin Börschel: Herr Kollege, meinen Sie, Sie könnten langsam zu Ihrer Frage kommen?

Ralf Witzel (FDP): Ja. – Der Ansatz der Einbringer dieser Gesetzesinitiative ist, zu sagen: Das gucken wir uns gerne im Detail an. Ist die Personalbeurteilung richtig? – Aber danach, wenn wir das so gut wie möglich hinbekommen haben, dient es auch staatlichen Zielen. Haben Sie diese Perspektive auch in Ihren Überlegungen entsprechend gewichtet? Das ist die eine Frage.

Die zweite Frage geht an den dbb. Es hat ja sehr viel Unruhe gegeben gerade auch in den Teilverbänden, die auch zum dbb gehören, die mit besonderer Betroffenheit von § 19 Abs. 6 versehen waren. Zum Beispiel die Deutsche Steuer-Gewerkschaft hat ja ein Jahr lang auch eine sehr intensive Öffentlichkeitsarbeit dazu betrieben.

Deshalb ist die Frage: Ist es richtig, dass solche Änderungen über Nacht greifen mit der Konsequenz, dass dann Leute, die heute nicht anders arbeiten als sie die letzten Jahre und gestern gearbeitet haben, über Nacht auf einmal mehrere Hundert Plätze auf landesweiten Ranglisten nach hinten rutschen? Wie wirkt sich das auf die Motivation dieser davon betroffenen Männer aus?

Wenn wir gemeinsam der Auffassung sind, vielleicht wird an verschiedenen Stellen zu schlecht in der Personalbeurteilung mit Teilzeitkräften umgegangen, warum ist dann zukünftig bei einer Neudefinition nicht das richtige Kriterium, das man sich angucken muss, Teilzeit unabhängig davon, ob im Einzelfall der Mann in der Teilzeitposition ist oder die Frau, also nicht das Geschlecht?

Letzte Frage – gerade weil die Deutsche Steuer-Gewerkschaft innerhalb des dbb das Thema „§ 19 Abs. 6“ mit am intensivsten forciert hat –: Da gab es immer wieder den Hinweis, dass auch eine gewisse Laufzeit im öffentlichen Dienst erforderlich ist, um in Führungshierarchien zu kommen. Wir sind darauf hingewiesen worden, dass mehr als die Hälfte der stellvertretenden Dienststellenleitungen in der Finanzverwaltung heute schon weiblich ist und mit allergrößter Wahrscheinlichkeit diese stellvertretenden Dienststellenleitungen die nächsten fünf bis zehn Jahre dann auch in die Leitungspositionen aufrücken. Wird auch vonseiten des Beamtenbundes das gesehen, was Einzelorganisationen auch vorgetragen haben, nämlich, was wir ja heute alle nicht mehr korrigieren können, der Umstand, dass eben Frauen Karriere leider oftmals zu spät für sich – historisch betrachtet – erkannt haben und dass auch das einen Effekt hat, der sich aber auch durch das System die nächsten Jahre auswächst?

Josefine Paul (GRÜNE): Für mich haben sich noch zwei kleinere Nachfragen ergeben zum einen aus den Ausführungen von Herrn Huß und zum anderen aus den Ausführungen von Herrn Kollegen Witzel. Der hat ja in seiner ersten Fragerunde wieder auf die besseren Männer und die schlechteren Frauen rekurriert. Lassen wir das mal dahin

gestellt. Unsere unterschiedlichen Auffassungen zu dem Thema werden wir auch nicht mehr auflösen können, Herr Kollege.

Herr Huß, Sie haben darauf abgehoben, dass auch Frauen teilweise sozusagen nicht als „Quotenfrau“ gelabelt werden wollen. Vor diesem Hintergrund habe ich die Frage: Wie bewerten Sie, Herr Huß, aber auch Sie, Frau Steylaers, die Frage dieses sogenannten Similar-to-me-Effekts, von Old Boys Networks und dass es eben gar nicht immer auf eine objektivierbare Leistungsbeurteilung ankommt, sondern manchmal vielleicht auch durchaus darauf, wer mir im Verhalten ähnlich ist? Wie bewerten Sie das im Kontext mit der strukturellen Benachteiligung von Frauen?

Eine zweite Frage habe ich noch an Herrn Dr. Heidebach und Herrn Prof. von Coelln. Sie haben ja beide darauf hingewiesen, dass bislang die Frage des Verhältnisses von Art. 3 Abs. 2 und Art. 33 Abs. 2 überhaupt nicht abschließend verfassungsrechtlich ausgeurteilt ist. Weder der Verfassungsgerichtshof in Münster noch das Bundesverfassungsgericht haben sich dazu bislang dezidiert eingelassen. Wäre es aus Ihrer Sicht nicht sinnvoll, dass dies mal passieren würde? Herr Witzel hat darauf hingewiesen und hat dann aber nicht darauf hingewiesen, dass die von ihm nun mitgetragene Landesregierung die Klage in Münster selbst zurückgezogen hat. Gäbe es denn jetzt noch bestehende Möglichkeiten einer solchen verfassungsrechtlichen Überprüfung, nachdem die neue Landesregierung die von ihr selbst so sehr angestrebte Prüfung nun faktisch erst einmal zurückgezogen hat und das Interesse verloren hat?

Stefan Zimkeit (SPD): Meine erste Frage geht an Herrn Dr. Heidebach. Das ist eine Frage, die mich als Parlamentarier interessiert. Vorhin ist ja von Ihrem Kollegen Prof. von Coelln die Zuständigkeitsfrage angesprochen worden, die ja infrage gestellt worden ist. Wie bewerten Sie die? Herr Prof. von Coelln hat seine Bewertung ja bereits abgegeben.

Die zweite Frage stelle ich jetzt mal beispielhaft an den DGB. Es kann auch jemand anderer antworten. Wir haben gerade über das Abstürzen in Beförderungslisten gesprochen. Die Frage ist, ob bei Inkrafttreten des neuen Gesetzes die Beförderungslisten auch neu geordnet werden müssten und dann entsprechend auch da Abstürze – in dem Fall von Frauen – zu erwarten und zu befürchten sind je nach Standpunkt.

Prof. Dr. Christian von Coelln (Universität zu Köln): Frau Paul, zu der Frage, ob eine verfassungsgerichtliche Entscheidung sinnvoll ist: Selbstverständlich, allein schon deshalb, weil eine Entscheidung des dann auch zur verbindlichen Interpretation berufenen Gerichts – idealerweise also wohl des Bundesverfassungsgerichts – immer befriedende Wirkung hat. Das nimmt uns in juristischen Seminaren dann zwar viel an Diskussionsmöglichkeiten, aber es ist ja nicht so, dass uns dadurch die Themen ausgehen. Im Sinne der befriedenden Wirkung einer solchen Entscheidung: selbstverständlich.

Im Moment ist es so – das muss man ja ehrlicherweise zugeben –: Wir können jetzt darauf verweisen, dass es eine Mehrheitsmeinung und eine Minderheitsmeinung gibt. Das ist an sich kein juristisches Argument. Auch die Mehrheit kann irren. Die berühmte herrschende Meinung bei den Juristen ist ja kein juristischer Wert an sich. Insofern ist

die befriedende Wirkung, die eine solche höchstrichterliche Entscheidung hätte, immer zunächst einmal – jedenfalls aus Sicht der Praxis – zu begrüßen.

Das dürfen wir bei all dem ja nicht vergessen: Wir reden ja hier nicht im juristischen Seminar, wo es spannend ist, auch mal ganz abseitige Themen zu behandeln, sondern wir reden ja hier über eine Rechtsfrage, die ganz unmittelbar ganz viele Menschen betrifft in ihren persönlichen Karriereplanungen, in ihren persönlichen Dispositionen, wann der Hauskredit abbezahlt werden kann, was vielleicht von einer anstehenden Beförderungsentscheidung abhängt, ganz egal, ob das nun eine Frau oder einen Mann betrifft. Das sind ja persönlich Betroffene. Wir betreiben ja hier kein juristisches Glasperlenspiel. Insofern ist Rechtsklarheit immer erstrebenswert.

Im Moment sehe ich keine konkrete Möglichkeit, wie man jetzt eine Entscheidung verbindlicher Art herbeiführen könnte. Wir können natürlich weiter Aufsätze, Kommentierungen, Gutachten schreiben. Nur, die letztverbindliche Wirkung hätten die nicht. Unser ganzes Rechtssystem ist darauf angelegt, Rechtsschutz in konkreten Fällen zu gewähren.

Man könnte sicherlich über Konstellationen nachdenken, beispielsweise dass eine Frau, die dann ihrerseits, sollte es zu der hier im Raum stehenden Gesetzesänderung kommen, eine aufgrund der aktuell bestehenden Rechtslage in Aussicht genommene Beförderung schwinden sieht, dagegen Klage erhebt. Das könnte aber nur Erfolg haben, wenn man sich auf den Standpunkt stellen wollte, dass die aktuelle Regelung nicht nur rechtlich zulässig, sondern sogar rechtlich geboten ist. Das wird man – bei allem gebührenden Respekt – in dieser deutlichen Form, meine ich, nicht sagen können.

Man könnte auch darüber nachdenken – aber dazu kann Herr Kollege Fröse wahrscheinlich mehr sagen –, dass von den seinerzeit anhängig gemachten Verfahren noch einzelne in der Hauptsache anhängig sein werden. Die werden sich aber nach Inkrafttreten der Gesetzesänderung zum großen Teil erledigen. Dann fehlt jedenfalls auch das Feststellungsinteresse, um die im Sinne einer Feststellungsklage oder Fortsetzungsfeststellungsklage noch weiter voranzutreiben. Aber da ist mir die konkrete Situation in den einzelnen Verfahren nicht klar, das weiß Herr Fröse vermutlich besser.

Dr. Martin Heidebach (Ludwig-Maximilians-Universität München): Daran kann ich gleich anschließen. Selbstverständlich würde ich es auch für sinnvoll erachten, dass diesmal das Bundesverfassungsgericht abschließend entscheidet.

Ich sehe eine Möglichkeit darin, dass eine Frau, wenn das Gesetz jetzt wie vorgeschlagen geändert wird und sie dann aufgrund der strengen Rechtsprechung des OVG Münster übergangen wird, ihrerseits Rechtsmittel ergreift. Das Problem ist ja nicht das Gesetz an sich, sondern die meines Erachtens verfassungswidrige Anwendung durch die Gerichte. Dagegen könnte eine Frau, die nicht mehr befördert wird, weil die Frauenquotenregelung in Zukunft nicht mehr für sie angewendet wird, wahrscheinlich schon – darüber müsste man noch einmal nachdenken – Rechtsmittel ergreifen und dann vielleicht bis zum Bundesverfassungsgericht kommen.

Herr Witzel, Sie hatten nach dem objektiven Gehalt von Art. 33 Abs. 2 Grundgesetz gefragt. Sie haben natürlich völlig recht: Art. 33 Abs. 2 ist dazu gedacht, dass der Staat das beste Personal bekommt. Ich habe aber eine andere Auffassung zu der Prämisse. Wenn ich in dem Range mit „im wesentlichen gleich“ bin und wir alles nehmen, was uns Herr Staude oder die anderen Studien, die es gibt, erzählen, dann würde ich sagen: Die Frau, die zwar förmlich unwesentlich schlechter ist als der Mann, ist tatsächlich gar nicht schlechter, weil sie einfach durch strukturelle Diskriminierung schlechter beurteilt wird.

Es ist der falsche Ausgangspunkt, zu sagen: Da wird ein leistungsstärkerer Mann einer leistungsschwächeren Frau vorgezogen. – Wenn man eine tatsächliche, in der Theorie bestehende objektive Beurteilung hätte – die wir nicht haben, dazu sind wir alle jetzt, glaube ich, gekommen –, dann wäre sie gar nicht schlechter. Deswegen habe ich keine Angst um den öffentlichen Dienst in Nordrhein-Westfalen, wenn die Frauenquotenregelung weiter bestehen bleibt.

Zu der Frage nach der Kompetenz: Darüber haben wir jetzt nicht mehr gesprochen, weil es ein bisschen theoretisch ist. Die Frage steht eigentlich nicht mehr im Raum. Das OVG Münster hat sie gar nicht mehr aufgegriffen. Das wäre auch merkwürdig gewesen, weil das OVG Münster selber auf dem Standpunkt steht, dass die Kompetenz für solche Frauenquotenregelungen gegeben ist. Dazu gibt es eine Entscheidung des OVG Münster aus dem Jahr 2010.

Wenn Sie § 9 Beamtenstatusgesetz so auslegen würden, wie Sie es in der Gesetzesbegründung geschrieben haben, dann dürften Sie das vorgeschlagene Gesetz nicht erlassen, weil Sie ja der Meinung sind, dass die Gesetzgebung für alle frauenfördernden Maßnahmen kompetenzgesperrt ist. Ich meine, das hat der Bundesgesetzgeber im Erlass des Beamtenstatusgesetz sicherlich nicht gemeint, sonst wären nämlich – ich glaube, Bayern ist eines der wenigen Länder, die keine Frauenquotenregelung haben – die Frauenquotenregelungen in allen anderen Bundesländern mit einem Schlag verfassungswidrig geworden.

Das spricht meines Erachtens ganz klar gegen eine Auslegung, die besagt: Mit § 9 Beamtenstatusgesetz ist eine abschließende bundesrechtliche Regelung getroffen worden. – Wie gesagt, sonst hätte der Gesetzgeber, ohne ein Wort darüber zu verlieren, die ganzen landesrechtlichen Frauenquotenregelungen für verfassungswidrig erklärt. Das kann man eigentlich kaum vertreten. Deswegen denke ich, dass die Kompetenzdiskussion eine Gespensterdiskussion ist. Die wird im weiteren Verlauf keine Rolle spielen.

Christel Steylaers (Bundessprecherinnen der BAG der kommunalen Frauenbüros und Gleichstellungsstellen): Dazu nehme ich gerne noch einmal Stellung. Der Similar-to-me-Effekt bedeutet, man prüft: Wer ist mir am ähnlichsten? Wer ist mir deshalb möglicherweise am nächsten, am sympathischsten? Wen würde ich vielleicht am ehesten bevorzugen? Der Similar-to-me-Effekt – in der Wissenschaft wird das so beschrieben – ist eher bei Männern zu beobachten als bei Frauen. Frauen schauen nach anderen Kriterien, während Männer danach gucken: Wer hat einen ähnlichen Berufsweg? Wer war auf derselben Universität? Solche Dinge spielen dahinein.

Ich habe an der Stelle sehr interessiert den Ausführungen von Herrn Fröse gelauscht. Sie haben sehr eindrücklich beschrieben, dass das Beurteilungsverfahren eigentlich nichts damit zu tun hat, wie objektiv eine Note festgelegt wird, sondern Sie haben beschrieben: Wahrscheinlich setzt man sich bei Landesbehörden in Beurteilungsbesprechungen zusammen – da sollte die Gleichstellungsbeauftragte auch anwesend sein – und überlegt, welche Quoten man denn haben kann. Im Endeffekt haben diejenigen, die jemanden befördert haben wollen – vielleicht aufgrund des Similar-to-me-Effekts oder aufgrund anderer Effekte, das spielt hier nicht so eine große Rolle –, schon jemanden im Kopf, auch eine Endnote, damit er möglicherweise die oder die Position in der Beförderungsrangliste erreicht.

Auf kommunaler Ebene ist das ein bisschen anders. Da gibt es keine Beurteilungsbesprechungen. Da macht die Fachdienstleitung mit sich selber aus: Gebe ich dem Menschen eine besonders gute Note, damit er befördert werden kann oder damit ich weiter motiviere? Gebe ich einer anderen Person möglicherweise nicht ganz die höchste Note, weil ich sie noch brauche, weil sie auf gar keinen Fall irgendwo anders hinkommen darf? Meine bienenfleißige Frau Müller möchte mir bitte weiterhin den Rücken freihalten, deshalb bekommt sie eine nicht ganz so gute Beurteilung. Das heißt nicht, dass sie eine schlechte bekommt, aber eben nicht die Bestbeurteilung. Wir alle können nicht ausschließen, dass solche Dinge in das dienstliche Beurteilungswesen einfließen. Eine absolute Objektivität gibt es nicht.

Ich behaupte, wenn jetzt eine neue Regelung gemacht wird – Sie haben es ja selber unterstellt –, dann überlegt man eben: Wie kann man die Frau vielleicht noch etwas schlechter beurteilen? Im dienstlichen Beurteilungswesen muss man noch einmal sehr genau hinschauen, ob es tatsächlich das Nonplusultra ist, irgendwelche mathematischen Mittelwerte und Quoten zu errechnen, weshalb jemand für eine Stelle geeignet ist. Man sollte vielleicht doch besser mit Assessment-Centern arbeiten, damit einfach mehrere Leute an einer Beförderungsentscheidung beteiligt sind, mit anderen Methoden als mit einem dienstlichen Beurteilungswesen, bei dem Manipulationen Tür und Tor geöffnet sind.

Volker Huß (DGB Nordrhein-Westfalen): Ich möchte noch etwas zu dem Beurteilungsverfahren sagen. Bei uns sitzen die Leute nicht im Kämmerlein und blicken in eine Glaskugel. Es ist schon ein sehr strukturiertes Verfahren, das auch nicht dem Zufall überlassen wird.

Wir haben Erstbeurteiler, die einen Vorschlag machen, und dann geht das auf die nächsten Ebenen. Da wird nicht einfach eine Liste erstellt, sondern die einzelnen Personen werden miteinander verglichen, um dann eine Reihenfolge zu erhalten. Es ist schon ein ausdifferenziertes Modell, das im Regelfall von A9 bis A11 gilt, weil wir da die Bandbreite der Beförderungen haben. Bei den anderen – A12, A13 und A15, A16 – machen wir natürlich ein AC, wenn es einen Gleichstand gibt, auch in der Ausschärfung. Dann führen wir ein strukturiertes Interview durch, an dem auch mehrere Bewerber beteiligt sind. Insofern ist das Verfahren bei uns schon relativ ausgeschärft. Es heißt nicht einfach: „Ich möchte den befördern“, und er bekommt danach eine Note. So ist es nicht.

Zu der Frage von Herrn Zimkeit, ob jetzt zu befürchten ist, dass es in den Listen wieder einen Absturz gibt: Herr Fröse hat eben ein Beispiel gebracht. Ich glaube das nicht. Alle Behördenleitungen, die politisch ein bisschen interessiert sind, haben gemerkt, dass der Wind nach der Wahl aus einer anderen Richtung weht, dass das Gesetz mit hoher Wahrscheinlichkeit keinen Bestand haben wird. Sie haben das nicht eingepreist. Wenn sie es nämlich eingepreist hätten, könnte es möglicherweise jetzt ein doppelter Nachteil für die Frauen werden. Wir wollen einmal positiv denken und nicht davon ausgehen.

(Mark Fröse [Kanzlei Reuter und Fröse]: Das war die Sorge der Damen!)

– Ja, genau. – Was Frau Paul sagte und Sie noch einmal angesprochen haben, kann ich auch bestätigen. Natürlich gibt es immer Wahrnehmungsfehler – sie sind bei jedem Beurteiler vorhanden – und die strukturelle Problematik, dass sich ein Beurteiler möglicherweise eher demjenigen verbunden sieht, der ihm ähnlich ist. Das sind aber allgemeine Beurteilungs- und Wahrnehmungsfehler. Wir versuchen natürlich, in der Schulung unserer Beurteiler und auch im Rahmen der Assessment-Center genau diese Kardinalfehler zu vermeiden. Aber ausschließen können Sie sie letztendlich nicht.

Eine Bemerkung am Rande – damit haben wir ja am meisten Ärger, was Beurteilungen angeht; auch die Verwaltungsgerichte beschäftigen sich damit –: Aus unserer Sicht wäre es besser, ein Laufbahnverlaufsmodell zu haben, das beispielsweise bis A11 reicht, wo die Masse der Beförderungen stattfindet. Das hat man in Hamburg ja versucht. Zwar hat man dort damit Schiffbruch erlitten. Aber man muss es möglicherweise noch einmal auf andere Beine stellen, damit es verfassungsrechtlich zulässig ist.

Was die Beurteilungen als solche angeht, müssen Sie ja einen Maßstab haben, nach dem Sie Beförderungen oder Dienstpostenbesetzungen vornehmen. Viele verkennen immer Folgendes: Die Beurteilung hat zwar Wirkung für die Beförderung; wesentlich wird bei uns in der Zukunft aber die Stellenbesetzung sein, und zwar nicht nur, wenn sie konkret mit einer Beförderung verbunden ist, sondern auch, wenn es darum geht, Dienstposten in einem anderen Arbeitsbereich zu vergeben. Da müssen Sie ja ebenfalls Kriterien anlegen. Insofern spielt die Beurteilung dort natürlich auch eine große Rolle. Deshalb ist es aus unserer Sicht wichtig, dass man die Beurteilungsrichtlinien jetzt noch einmal anpasst und auf vernünftige Beine stellt.

Roland Staude (Deutscher Beamtenbund Nordrhein-Westfalen): Zu der Frage bezüglich der Motivation ist Folgendes zu sagen: Natürlich gab es bei der noch gültigen Regelung des § 19 Abs. 6 Unmut, insbesondere durch die Umverteilung. Da hatten wir in der Tat die Situation, dass einige, für die die Beförderung anstand, sich relativ weit hinten wiedergefunden haben. Das war ja auch der Grund für die unterschiedlichsten Aktivitäten, die in diesem Zusammenhang gestartet wurden. Durch die Kreativität einiger Minister, insbesondere in den Bereichen, in denen es diese Wartelisten gegeben hat, konnte man die Situation aber einigermaßen eindämmen.

Was eine erneute Änderung angeht, glaube ich nicht, dass es aufgrund dieser Tatsache zu einem solchen Absturz kommen wird. Das kann ich mir einfach nicht vorstellen – obwohl man das natürlich weiterhin mit Argusaugen beobachten muss.

Herr Witzel, ich glaube auch nicht, dass das jetzt ein großes Thema im Bereich der Finanzverwaltung sein wird. Da ist eine Beruhigung eingetreten.

Eine weitere Frage bezog sich auf die Situation bei der Teilzeit. Teilzeit kann eigentlich nur ein Kriterium sein. Die Diskussion darf auch nicht auf den Bereich der Teilzeit fokussiert werden. Da bestehen natürlich Nachteile für Frauen. Das muss man auch in dieser Deutlichkeit sagen. Insbesondere kann man mit einem Blick auf die Altersstrukturen feststellen, dass es ab der Altersklasse 31 – und da wird es bezüglich der Beförderung ja besonders interessant – Nachteile gibt. Es gilt natürlich, diese Nachteile durch ein neues Beurteilungssystem perspektivisch auszugleichen; denn das ist nun einmal die Ist-Situation.

Zu den Stellvertretungen kann ich so dezidiert nichts sagen. Ich kann nur eine Quelle nennen, in der das aufgeführt ist. Dabei handelt es sich um den entsprechenden Landesgleichstellungsbericht. Dort wird das auch erwähnt. Ich habe es momentan aber nicht auf dem Schirm.

Mark Fröse (Kanzlei Reuter und Fröse): Im Zusammenhang mit der quasi an mich durchgereichten Frage muss man sich noch einmal kurz die Verfahrensabläufe beim Verwaltungsgericht vor Augen führen. Die größte Zahl der betroffenen Verfahren wurde dadurch erledigt, dass die Behörden auf Anweisung der Ministerien die Auswahlentscheidungen erst einmal ausgesetzt haben. Daraufhin wurden die Eilverfahren geschlossen. Es gab dann auch Klageverfahren. Die maßgeblichen Entscheidungen sind hier im Eilverfahren erfolgt. Die OVG-Entscheidungen vom 21. Februar 2017, über die wir sprechen, sind ja auch nur im Eilverfahren ergangen.

Mittlerweile sind in allen mir persönlich bekannten Fällen die jeweils getroffenen Auswahlentscheidungen nicht nur außer Vollzug gesetzt, sondern tatsächlich aufgehoben worden. Sprich: Die Kläger haben kein weiteres Klageinteresse. Gerade gestern ist sogar noch eine Erledigungserklärung in einem der Verfahren, in dem das Land die Kostenzusage erteilt hat, herausgegangen.

Das Einzige, was gegenwärtig noch passieren kann, ist Folgendes – aber da kommen ja auch noch weitere Klagevoraussetzungen hinzu –: Möglicherweise entscheidet sich der eine oder andere, eine Klage wegen Sekundäransprüchen zu erheben und zu fordern, dass er so gestellt wird, als wäre er schon im letzten Jahr befördert worden. Ob einer der betroffenen Beamten das tatsächlich tut, vermag ich nicht zu sagen. Von denjenigen, mit denen ich Kontakt habe, ist bislang noch keine Klage auf den Weg gebracht worden. Das wird noch überlegt.

Das Ganze beinhaltet natürlich auch viele Folgeproblematiken, die dann noch nicht geklärt sind. Eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts würde natürlich gerade auch für die rechtliche Praxis aus meiner Sicht des Schreibtisches sehr weiterhelfen, weil sie mit dazu beiträgt, Beamte in diesem Kontext sinnvoll und rechtssicher zu beraten. Es wird aber wohl nicht dazu kommen.

Vorsitzender Martin Börschel: Danke sehr. – Damit sind wir am Ende der heutigen Anhörung angelangt.

Ich darf – auch im Namen der Kollegin Vorsitzenden des Ausschusses für Gleichstellung und Frauen – insbesondere den Sachverständigen ganz herzlich dafür danken, dass sie heute zur Verfügung gestanden haben.

(Beifall)

Wir werden im Haushalts- und Finanzausschuss zeitgleich mit dem Ausschuss für Gleichstellung und Frauen schon am kommenden Donnerstag über die Auswertung der heutigen Anhörung und die Beschlussempfehlung für das Plenum beraten.

Dazu wird auch das Wortprotokoll der heutigen Sitzung vorliegen. Sie haben gesehen, dass der Stenografische Dienst heute im rollierenden System hier angetreten ist. Den Kolleginnen und Kollegen des Stenografischen Dienstes ganz herzlichen Dank für die große Arbeit, die noch vor ihnen liegen wird!

(Beifall)

Ich weise deswegen darauf hin, dass der HFA für Donnerstag, 10 Uhr, erneut eingeladen wird, und schließe die heutige Sitzung. – Vielen Dank.

gez. Martin Börschel
Vorsitzender

Anlage

06.09.2017/06.09.2017

17

Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses

Gesetz zur Änderung des Landesbeamtengesetzes Nordrhein-Westfalen und zur Änderung weiterer landesrechtlicher Vorschriften

Gesetzentwurf der Fraktion der CDU und der Fraktion der FDP
Drucksache 17/78

am 5. September 2017, 13.30 Uhr

Stand: 05.09.2017

- Tableau -

Sachverständige/Verbände	Teilnehmer/innen	Stellungnahme
Städtetag Nordrhein-Westfalen Landkreistag Nordrhein-Westfalen Städte- und Gemeindebund NRW Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände	keine Teilnahme	17/2
Deutsche Polizeigewerkschaft Landesverband NRW Erich Rettinghaus	Erich Rettinghaus Frank Mitschker	17/5
Deutscher Beamtenbund Nordrhein-Westfalen (dbb nrw) Roland Staude	Roland Staude Elke Stirken Wolfgang Römer	17/4
Kanzlei Reuter und Fröse Rechtsanwälte	Mark Fröse	17/11
DGB Nordrhein-Westfalen	Dr. Sabine Graf Stefanie Baranski-Müller Daniela Zinkann Volker Huß Melanie Stolle	17/9
Frau Christel Steylaers Bundessprecherinnen der BAG der kommunalen Frauenbüros und Gleichstellungsstellen c/o Stadt Remscheid Gleichstellung von Frau und Mann	Christel Steylaers	17/3

Sachverständige/Verbände	Teilnehmer/innen	Stellungnahme
Dr. Martin Heidebach Akademischer Rat Institut für Politik und Öffentliches Recht Ludwig-Maximilians- Universität München	Dr. Martin Heidebach	17/10
Professor Dr. Christian von Coelln Universität zu Köln Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht sowie Wissenschaftsrecht und Medienrecht	Prof. Dr. Christian von Coelln	17/7

weitere Stellungnahmen:

Landeskonferenz der Gleichstellungsbeauftragten der Hochschulen und Universitätsklinika des Landes NRW	17/1
Landesarbeitsgemeinschaft kommunaler Frauenbüros/ Gleichstellungsstellen NRW	17/6
Gewerkschaft der Polizei NRW	17/8
Bund Deutscher Kriminalbeamter	17/12
