Vereinigung der
Industrie- und Handelskammern
in Nordrhein-Westfalen

An den
Präsidenten des Landtages
Nordrhein-Westfalen
Herrn Ulrich Schmidt
Postfach 10 11 43

40002 Düsseldorf

Düsseldorf, 27. Juli 1999

Stellungnahme zum Landesgleichstellungsgesetz – LGG)

Sehr geehrter Herr Schmidt,

unter Bezugnahme auf die Einladung zur Anhörung am 20. August 1999 erhalten Sie die Stellungnahme der Industrie- und Handelskammern in Nordrhein-Westfalen zum Landesgleichstellungsgesetz – LGG).

Mit freundlichen Grüßen
Der Hauptgeschäftsführer

Hans Georg Crone-Erdmann

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
12. WAHLPERIODE

ZUSCHRIFT
12/3122
A03

Anlage

Goltsteinstraße 31 · Postfach 24 01 20 · Telefon 02 11/3 67 02-0 · E-mail
40211 Düsseldorf · 40090 Düsseldorf · Telefax 02 11/3 67 02-21 · KV.NRW@duesseldorf.IHK.de

Vereinigung der
Industrie- und Handelskammern
in Nordrhein-Westfalen

IHK

Stellungnahme

Gesetz zur Gleichstellung von Frauen und Männern für das Land Nordrhein-Westfalen und zur Änderung anderer Gesetze (Landesgleichstellungsgesetz – LGG)

I. Vorbemerkungen

1. Ziel des Gesetzes

Der Gesetzentwurf der Landesregierung soll den Verfassungsauftrag des Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG, d. h., die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern durchsetzen und mit bestimmten Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Chancen der Frauen im öffentlichen Dienst beitragen. Die Industrie- und Handelskammern unterstützen grundsätzlich das Ziel des Gesetzes. Wenn sie selbst in dessen Rechnungsbereich einbezogen werden, ist dies weder mit der Verfassung noch mit höherrangigem Organisationsrecht vereinbar.

2. Eingriff in die wirtschaftliche Selbstverwaltung

Soweit die Bestimmungen des Landesgleichstellungsgesetzes für die Industrie- und Handelskammern gelten (§ 2 Abs. 1 LGG), enthalten sie in vielfältiger Form Eingriffe in das Recht der wirtschaftlichen Selbstverwaltung. Für den Bereich der Industrie- und Handelskammern ist dies mit Bundesgesetz zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern vom 18. Dezember 1946 (IHKG-BGBl. I, S. 920) statuiert. Dieses Gesetz bestimmt die Rechtsverhältnisse der Industrie- und Handelskammern abschließend, soweit § 12 IHKG dem Landesgesetzgeber nicht besondere Befugnisse zur ergänzenden Regelung eröffnet.

Die Sperrwirkung des IHKG erstreckt sich vor allem auf alle Maßnahmen und landesrechtlichen Vorschriften, die als Eingriff in das Prinzip der Selbstverwaltungsautonomie zu werten sind. Die mit dem Gleichstellungsgesetz beabsichtigten Vorgaben für die Personalpolitik und damit das interne Dienst- und Organisationsrecht würden den Kernbereich der Organisationsautonomie wirtschaftlicher Selbstverwaltung betreffen. Da § 12 IHKG im Hinblick auf das Dienstrecht keine Öffnungsklausel erhält, ist eine Einbeziehung der Kammern in den Geltungsbereich des Gleichstellungsgesetzes insoweit ausgeschlossen.

Dieser Rechtstatsache haben auch die Gleichstellungsgesetze der Länder Niedersachsen und Baden-Württemberg Rechnung getragen. Die Industrie- und Handelskammern sind als Körperschaften des öffentlichen Rechts den Verpflichtungen aus diesen Gesetzen nicht unterworfen worden.

Goltsteinstraße 31 · Postfach 24 01 20 · Telefon 02 11/3 67 02-0 · E-mail
40211 Düsseldorf · 40090 Düsseldorf · Telefax 02 11/3 67 02-21 · KV.NRW@duesseldorf.IHK.de

3. Verstoß gegen Demokratieprinzip

Selbst wenn man die fehlende Regelungskompetenz des Landesgesetzgebers außer acht lässt, ist der Eingriff in die Selbstverwaltungsautonomie der Industrie- und Handelskammern verfassungswidrig. Er verstößt gegen das Übermaßverbot und das Demokratieprinzip.

Die Verpflichtung der Industrie- und Handelskammern auf bestimmte Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Chancen der Frauen in ihrem Dienstbereich ist grundgesetzlich nur zulässig, wenn er notwendig und erforderlich ist, um einem politischen Ziel mit vergleichbarem verfassungsrechtlichen Gewicht wie dem der Selbstverwaltungsautonomie einer Körperschaft öffentlichen Rechts angemessene Wirksamkeit zu verleihen. Hierzu bedarf es jedoch einer Begründung des Eingriffs sowie einer Abwägung der widerstreitenden Ziele und einer Erklärung, warum in welchem Umfang ein Konflikt zu Gunsten oder zu Lasten eines Ziels gelöst wird. Hieran fehlt es aber mit Bezug auf die Industrie- und Handelskammern sowohl bei der grundsätzlichen Regelung des Geltungsbereichs des Gesetzes (§ 2 LGG) als auch bei den Vorschriften, die die Besetzung von inneren Gremien der Kammern betreffen (§12 LGG). Die Begründung zum Gesetzentwurf lässt auch an keiner Stelle erkennen, dass eine solche Abwägung vorgenommen wurde. Die Industrie- und Handelskammern werden als eigenständige Körperschaften nicht ausdrücklich benannt, sondern unter dem Sammelbegriff „der sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften ... des öffentlichen Rechts" zusammengefasst.

Auch die Erforderlichkeit für den Eingriff in das Recht wirtschaftlicher Selbstverwaltung ist nicht begründbar. Es liegen keinerlei Erkenntnisse darüber vor, dass bei den Industrie- und Handelskammern in Nordrhein-Westfalen das Gebot der Gleichbehandlung des Art. 3 GG nicht verwirklicht wird und dass die Industrie- und Handelskammern nicht das ihnen Mögliche tun, die beruflichen Chancen von Frauen in ihrem Dienstbereich zu fördern. Jedenfalls ist bei den Industrie- und Handelskammern der Sinn des Gesetzes auch zu verwirklichen, wenn dafür keine förmlichen Frauenförderpläne aufgestellt und Gleichstellungsbeauftragte bestellt werden. Den Nachweis dafür haben die Industrie- und Handelskammern bereits dadurch erbracht, dass sie als Mitträger der Landesinitiative zur Gleichstellung von Frau und Mann seit deren Begründung intensiv für die berufliche Förderung von Frauen geworben und durch Maßnahmen sichergestellt haben, dass sowohl im eigenen Bereich als auch bei den von den Kammern betreuten Gewerbetreibenden im Rahmen des Möglichen die beruflichen Chancen von Frauen besondere Beachtung finden.

Die Regeln des Gesetzentwurfs verstoßen aber auch gegen das Demokratieprinzip. Der Gesetzentwurf will den Industrie- und Handelskammern vorschreiben, dass die bei ihnen bestehenden Gremien geschlechtsparitätisch besetzt werden. „Bei der Aufstellung von Listen und Kandidaturen für Wahlgremien und –organe soll auf die paritätische Repräsentanz geachtet werden".

Das Gesetz zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern (IHKG) schreibt für die Kammern vor, welche Organe die Selbstverwaltung tragen und nach welchen Grundsätzen sie zu bilden sind. Das oberste Organ einer Industrie- und Handelskammern ist deren Vollversammlung. Sie wird nach den grundgesätzlichen Regeln der parlamentarischen Demokratie von den kammerzugehörigen Gewerbetreibenden

gewählt. Mit dieser Wahl sind Vorschriften über eine geschlechtsparitätische Besetzung von Wählerlisten und der letztlichen Besetzung gewählten Gremien unvereinbar. § 12 LGG stellt damit einen grundgesetzwidrigen Eingriff in das aktive und passive Wahlrecht der kammerzugehörigen Gewerbetreibenden da. Damit ist zugleich ein Verstoß gegen § 12 IHKG verbunden; denn der Landesgesetzgeber hat nicht die Kompetenz, dass innere Organisationsrecht von Industrie- und Handelskammern mit eigenen Vorschriften zu konkretisieren.

4. Unzweckmäßigkeit des Gesetzes

Mit einer Reihe von Initiativen sowie durch das erste und zweite Modernisierungsgesetz NRW sollen in Nordrhein-Westfalen Bedingung dafür geschaffen werden, dass Verwaltungsabläufe einfacher gestaltet werden, dass die Verwaltung selbst in struktureller und organisatorischer Hinsicht optimiert wird und dass vor allem mit Blick auf die notwendige Haushaltskonsolidierung die Kosten der Verwaltung gemindert werden. Gegen alle diese Ziele verstößt der Entwurf des Landesgleichstellungsgesetzes.

Mit der Verpflichtung zur Aufstellung von Frauenförderplänen und der Bestellung von Gleichstellungsbeauftragten werden neue bürokratische Strukturen erforderlich. Ihre Einrichtung und Unterhaltung komplizieren eine ordnungsgemäße Personalwirtschaft, eine rationelle Personalplanung und –entwicklung und eine kostengünstige innere Verwaltungsorganisation.

5. Gleichstellungsbeauftragte in Interessenkonflikten

Den Gleichstellungsbeauftragten sollen mit diesem Gesetz Beteiligungs-, Mitwirkungs- und Anregungsrechte eingeräumt werden, deren Ausübung einer institutionalisierten Kontrolle in rechtlicher Hinsicht oder im Hinblick auf Sinnhaftigkeit und den Zweck der Handlung unterliegt. Der Gesetzgeber soll sich mit einem Appell an die Gleichstellungsbeauftragte begnügen, „einen Interessenwiderstreit mit ihren sonstigen dienstlichen Aufgaben möglichst zu vermeiden“ (§ 16 Abs. 1 LGG). Im übrigen wird das Diskriminierungsverbot (§ 16 Abs. 3 LGG) die Berufungsgrundlage für die Gleichstellungsbeauftragten sein, ihre Sicht der Dinge durchzusetzen.

Ein Interessenwiderstreit ist aber nicht nur mit dem öffentlichen Arbeitgeber denkbar; eine Vielzahl von Konflikten sind auch im Verhältnis zu den Personalvertretungen möglich Die sehr weitreichenden Mitwirkungsrechte der Gleichstellungsbeauftragten stehen im krassen Gegensatz zu den Aufgaben, die die nach demokratischen Grundsätzen gewahlten Personalvertretungen im Interesse aller öffentlichen Bediensteten der Dienststelle wahrzunehmen haben. Für dieses Konfliktpotential ist kein Interventionsmechanismus vorgesehen.

6. Datenschutzprobleme nicht erkannt

Die weitreichenden Rechte der Gleichstellungsauftragten im Hinblick auf die Personalpolitik und Personalentscheidungen des Arbeitgebers berühren im übrigen auch das informationelle Selbstbestimmungsrecht der bereits tätigen Mitarbeiter und derjenigen Personen, die in den öffentlichen Dienst treten wollen. Eine bereichsspezifische Datenschutzregelung, die das Recht zur Einsicht in Personalunterlagen für Gleichstellungsbe-

auftragte begründen könnten, fehlt in dem Gesetz. Auch insoweit verstößt der Entwurf des Landesgleichstellungsgesetzes gegen höherrangiges Landesrecht und das grundgesetzlich geschützte Recht auf informationelle Selbstbestimmung.

7. Finanzielle Auswirkungen ungeprüft

Die finanziellen Auswirkungen des Landesgleichstellungsgesetzes sind in der Begründung unter I. 3. absolut unzureichend dargestellt. Die Ausführungen betreffen nur den unmittelbaren Landesbereich, die Gemeinden und Gemeindeverbände und die öffentlich-rechtlichen Wettbewerbsunternehmen. Die Bereiche wirtschaftlicher Selbstverwaltung und die Selbstverwaltung der freien Berufe sind hier nicht aufgeführt. Sie waren offensichtlich nicht Gegenstand der Erwägung, Abwägung und Einschätzung.

Die auf die Selbstverwaltungsorganisationen zukommenden Kosten sind jedoch erheblich. Sie ergeben sich sowohl aus der Verpflichtung zur Bestellung von Gleichstellungsbeauftragten als auch aus deren dienstlichen Freistellungsansprüchen und der materiellen Unterstützung ihrer Tätigkeit. Maßgeblich ins Gewicht fallen werden aber auch die finanziellen Leistungen, die bei der Inanspruchnahme von Weiterbildungsmaßnahmen denjenigen Frauen zustehen sollen, die aus familiären Gründen fürsorgeverpflichtet z. B. gegenüber minderjährigen Kindern sind.

Hinzu kämen erhebliche Mehrkosten anläßlich der Wahlen zu Kammergremien. Das Verfahren der Prüfung eingegangener Wahlvorschläge, deren ggf. erforderliche Beanstandung und Neueinreichung wäre überaus kostenintensiv.

Die auf die Kammern zukommenden Mehrkosten können nur über Beiträge der kammerzugehörigen Gewerbetreibenden gedeckt werden. Für sie bringt damit das Landesgleichstellungsgesetz eine Mehrbelastung. Würde der Landesgesetzgeber in Kenntnis dieser Konsequenzen dem Entwurf der Landesregierung folgen, wäre damit ein katastrophales Signal für die Wirtschaft in Nordrhein-Westfalen gegeben. In einer Zeit, in der alles Bemühen darauf gerichtet sein muss, die Unternehmen steuerlich zu entlasten und von administrativen Kosten soweit wie möglich zu befreien, wäre mit dem Landesgleichstellungsgesetz das Gegenteil erreicht.

Im Namen der ihnen zugehörigen Gewerbetreibenden protestieren die Industrie- und Handelskammern mit Nachdruck auch aus diesem Grund gegen die Einbeziehung in das Landesgleichstellungsgesetz.

II. Zu einzelnen Vorschriften des Gesetzentwurfs

Im nachfolgenden wird zu den Vorschriften des Entwurfs des Landesgleichstellungsgesetzes nur insoweit Stellung genommen, als dies nicht unter I. bereits erfolgt ist.

Zu § 1 Ziel des Gesetzes

Die Förderung von Frauen zum Zweck des Abbaus bestehender Benachteiligungen wird von den Industrie- und Handelskammern grundsätzlich begrüßt. Dies entspricht ihrer eigenen Personalpolitik und insbesondere der praktizierten Personalentwicklung. Der Anteil der

Frauen in verantwortlichen Positionen steigt bei den Kammern ständig und wird weiterhin zunehmen, unabhängig davon, ob förmliche Frauenförderpläne dies vorsehen oder vorschreiben. Der Grund dafür ist die wachsende Zahl an qualifizierten Frauen, die sich um eine Tätigkeit bei Industrie- und Handelskammern bewerben. Die Kammern werden deshalb aus eigenem Interesse Frauen bei ihren beruflichen Fortkommen gleiche Chancen einräumen wie männlichen Mitbewerbern.

Die strikten Vorgaben des Gesetzentwurfs für die Frauenförderung sind dagegen von den Industrie- und Handelskammern nicht umsetzbar. Die Kammern sind in Bezug auf ihre Personalstruktur und innere Organisation mit Dienststellen des öffentlichen Bereichs nicht vergleichbar. So gibt es z. B. wegen der unterschiedlichen Größe, der damit verbundenen Finanzkraft der Kammern und der Verschiedenheit der regionalen Schwerpunktaufgaben kein Laufbahngefüge und keine für alle Kammern vergleichbaren Besoldungsgrundsätze. Stellenbeschreibungen nach dem System des öffentlichen Dienstrechts und ihnen zugeordnete normierte fachliche Eignungsvoraussetzungen fehlen ebenso wie eine daraus abgeleitete Eingliederung bei der Besoldung oder ein hierarchischer Stellenaufbau als Grundlage beruflicher Entwicklung.

Die Industrie- und Handelskammern können auch allenfalls mit einem Drittel der von ihnen wahrgenommenen Aufgaben und dem dabei gebundenen Personal als konsistente Organisation angesehen werden. Der gesamte übrige Aufgabenbereich ist abhängig von der Entwicklung der Rahmenbedingungen für die Wirtschaft und dem gesetzlichen Auftrag, die Entwicklung der Unternehmen zu fördern. Er muß deshalb mit einem höchsten Maß an Flexibilität in der Personalpolitik und im Einsatz sonstiger Ressourcen gehandhabt werden. Deshalb verbietet sich eine Organisationsstruktur mit festem Gefüge, Laufbahnvorschriften, hierarchischen Gliederungen und anderen Merkmalen, die die öffentliche Verwaltung im übrigen kennzeichnen.

Die kammerzugehörigen Gewerbetreibenden würden auch nicht bereit sein, ihre Selbstverwaltungsorganisation nach dem Modell einer Behörde oder öffentlichen Dienststelle zu erhalten. Sie fordern von ihrer Kammer Denken und Handeln nach Maßstäben, wie sie in der Wirtschaft insgesamt und der einzelbetrieblichen Praxis üblich sind.

Für die Industrie- und Handelskammern steht fest: Das Landesgleichstellungsgesetz ist nicht nur aus rechtlichen Gründen auf sie nicht anwendbar; sie können ein solches Gesetz aus faktischen Bedingungen nicht umsetzen.

§§ 5 und 6 Frauenförderpläne

Die Personalpolitik einer Industrie- und Handelskammer gehört zu den laufenden Geschäften der Verwaltung und liegt damit ausschließlich in der Hand des Hauptamtes. Es würde der Organstellung des Hauptgeschäftsführers ebenso wie der Organstellung der Vollversammlung widersprechen, wenn konkrete Maßnahmen der Personalpolitik in wechselseitiger Abhängigkeit bestimmt werden müssten. Aufgabe der Vollversammlung ist es nach Gesetz und Satzung einer Kammer, die Leitlinien der Politik zu bestimmen. Aufgabe des Hauptamtes ist es, entsprechend diesen Leitlinien eine Industrie- und Handelskammer zu führen. Nach der Zweckbestimmung von Frauenförderplänen sollen diese aber einem Maßnahmenplan gleichgestellt sein. Sie gehören damit in den Bereich des Vollzugs von Personalpolitik. Ihre Aufstellung könnte deshalb nur Aufgabe der hauptamtlichen Führung einer Industrie- und Handelskammer sein.

Die Vorbedingungen für die Erstellung von Frauenförderplänen sowie deren Inhalt sind von den Industrie- und Handelskammern nicht zu gewährleisten. Der ständige Aufgabenwandel macht eine Prognose mit Dreijahresperspektive im wesentlichen unmöglich. Zunehmend werden im übrigen die Aufgaben in Form von Projekten oder in Teams erledigt, deren Zusammensetzung und Leitung anlassbedingt ist, zeitlich befristet wird und deshalb für eine Beschäftigungsstrukturplanung ausscheidet.

§ 7 Einstellungen/Beförderungen etc.

Mangels Laufbahnvorschriften und festgelegter Eignungsvoraussetzungen fehlt es an einem normierten Maßstab für den Vergleich mehrerer Bewerber z. B. bei der Einstellung. Aus diesem Grund entwickeln die Industrie- und Handelskammern zur Zeit ein sog. Leitbild für ihre Mitarbeiter, das gewünschte Eigenschaften und Befähigungen begrifflich zu fassen versucht. Es wird aber auf keinen Fall einen Verbindlichkeitsgrad erhalten, der den Regeln des öffentlichen Dienstrechts entspricht. Auch aus diesem Grund sind die Frauenförderpläne nach der Vorstellung des Entwurfs zum Gleichstellungsgesetzes nicht umsetzbar.

Gegen die in § 7 Abs. 2 LGG genannten Grundsätze für die Personalentscheidung bestehen erhebliche rechtliche Bedenken. Nach der Begründung des Gesetzentwurfs dürfen bei gleicher Eignung, Befähigung und fachlicher Leistungen im Rahmen der Abwägung nur schwerwiegende Gründe in der Person des männlichen Bewerbers berücksichtigt werden. Diese Auslegung des Gesetzeswortlauts verstößt gegen das EUGH-Urteil vom 11.11.1997 zu der nordrhein-westfälischen Quotenregelung des § 25 Abs. 5 Satz 2 LBG NW.

§ 8 Ausschreibung

Die in § 8 Abs. 2 LGG normierte Verpflichtung zur Wiederholung einer Ausschreibung für den Fall, dass sich auf die erste Ausschreibung hin keine Frau beworben hat, stellt eine Diskriminierung der männlichen Bewerber dar und verstößt damit gegen Art. 3 Abs. 2 GG.

Diese Vorschrift ist in jedem Falle ersatzlos zu streichen.

Die weiterhin nach dieser Vorschrift zwingende Verpflichtung zur Ausschreibung von Führungspositionen in Teilzeit ist ein unzulässiger Eingriff in das Organisationsrecht der Industrie- und Handelskammern.

Die hauptamtliche Leitung einer Industrie- und Handelskammer z. B. erfolgt mit Organqualität Der Hauptgeschäftsführer wird von der Vollversammlung – heute in der Regel auf Zeit – gewahlt Es obliegt alleine diesem Gremium, die Bedingungen des Anstellungsverhältnisses festzulegen Ebenso wie bei Verfassungsorganen und Regierungsämtern auf Bundes- und Landesebene oder im kommunalen Bereich ist die Besetzung derartiger Führungspositionen mit Teilzeitkraften weder personalpolitisch sinnvoll noch aufgaben- und damit sachgerecht.

§ 9 Vorstellungsgespräch

Die Verpflichtung zur paritätischen Besetzung von Auswahlkommissionen ist praxisfremd. Solche Kommissionen werden regelmäßig durch Repräsentanten bestimmter Funktionen in einer Industrie- und Handelskammer besetzt. Geschlechtsspezifische Gesichtspunkte unterliegen deshalb notgedrungen der Zufälligkeit.

§ 12 Gremien

Vergleiche hierzu die unter I. gemachten Aussagen.

§ 15 Bestellung von Gleichstellungsbeauftragten

§ 15 Abs. 3 LGG ist ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 2 GG und steht im Widerspruch zu den Zielen des Gesetzes selbst. Das Gesetz soll die Gleichberechtigung von Frauen und Männern gewährleisten. Mit der Vorgabe, dass Gleichstellungsbeauftragte und ihre Stellvertreter(innen) ausschließlich Frauen sein können, wird aber gerade die Diskriminierung möglicher männlicher Bewerber erreicht.

§ 18 Rechte der Gleichstellungsbeauftragten

Vergleiche hierzu das unter I. Gesagte. Ergänzend:

Das in § 18 Abs. 5 LGG den Gleichstellungsbeauftragten eingeräumte Recht, sich ohne Einhaltung des Dienstwegs an andere Gleichstellungsbeauftragte oder das Gleichstellungsministerium wenden zu können, wird strikt abgelehnt.

Personalpolitik ist Kernbestand der Selbstverwaltung und obliegt damit ausschließlich in der Organisationsautonomie der einzelnen Industrie- und Handelskammern. Ein Eingriffsrecht von dritter Seite ist damit nicht vereinbar.

Selbst wenn das Gleichstellungsministerium im Verhältnis zur Industrie- und Handelskammern kein Weisungs- oder Anordnungs- oder Beanstandungsrecht hat, würde ihm jedoch gleichsam ein politischer Einfluss zugestanden, der außerhalb des eigenen Kompetenzbereichs liegt. Die Industrie- und Handelskammern sind ausschließlich der Rechtsaufsicht des Wirtschaftsministers unterworfen. Sollten sie sich nicht dem Verfassungsgebot aus Art. 3 Abs. 2 GG gemäß verhalten oder gegen Vorschriften der Gleichstellungsgesetzes verstoßen, so ist es Aufgabe der Rechtsaufsicht, dagegen einzuschreiten. Ein Appellationsrecht des Gleichstellungsbeauftragten einer Industrie- und Handelskammer hätte die Wirkung einer Dienstaufsichtsbeschwerde an eine unzuständige Stelle. Für das Zugestehen solcher Möglichkeiten ist weder ein sachlicher Grund ersichtlich, noch ein Weg ohne Rechtsbedenken zu eröffnen.

Düsseldorf, 27. Juli 1999