

Arbeitsgemeinschaft der Kanzler der Fachhochschulen NRW

Sprecher

FH Dortmund - Postfach 10 50 18 - 44047 Dortmund

An den
Präsidenten des Landtags NRW
Platz des Landtags 1

40221 Düsseldorf



Dortmund, 10.08.1999

Betr.: Expertenanhörung zum Gesetz zur Gleichstellung von Frauen und Männern für das Land Nordrhein-Westfalen und zur Änderung anderer Gesetze (Landesgleichstellungsgesetz - LGG);
hier: Öffentliche Expertenanhörung am 20.08.1999

Sehr geehrter Herr Präsident,

zur Vorbereitung der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Frauenpolitik des Landtags Nordrhein-Westfalen und zur Änderung anderer Gesetze (Landesgleichstellungsgesetz - LGG) nehme ich namens der Arbeitsgemeinschaft der Kanzlerinnen und Kanzler der Fachhochschulen Nordrhein-Westfalens vorab schriftlich wie folgt Stellung:

Die Kanzlerinnen und Kanzler der Fachhochschulen begrüßen verstärkte Maßnahmen zur Erreichung von Chancengleichheit von Frauen und Männern im Hochschulbereich auf allen Ebenen. Die Fachhochschulen haben bereits einiges dafür getan, um Frauen die Möglichkeit zum Studium zu erleichtern und insbesondere jungen Frauen Anreize zu geben, gerade die bisher überwiegend von Männern dominierten Ingenieurstudiengänge für sich zu entdecken, um verstärkt Mitarbeiterinnen in allen Hierarchieebenen einzusetzen und zu fördern, um Professorinnen zu gewinnen und diesen auch spezifische Forschungs- und Entwicklungsmöglichkeiten einzuräumen. So betreiben viele Fachhochschulen bereits jetzt gezielte Frauenförderung und haben sich durch von den Organen und Gremien der Hochschule beratene und beschlossene Rahmenpläne zur Frauenförderung zu weiteren meßbaren Schritten zur Gleichstellung verpflichtet. Das Bewußtsein ist vorhanden, dass noch manches gezielt zur Beseitigung der bisher noch gegebenen Unterrepräsentation von Frauen z.B. im Bereich der Ingenieurwissenschaften oder von Frauen in führenden Funktionen der Verwaltungen getan werden muss.

Der Regierungsentwurf des Landesgleichstellungsgesetzes enthält neben Regelungen, die für alle Dienststellen des Landes gleichermaßen gelten, besondere Regelungen für den Hochschulbereich und für die Gleichstellungsbeauftragte in den Hochschulen. Daneben stellt sich der Gesetzentwurf insbesondere durch seine Regelungen in den Artikeln 3 bis 5 als ein Vor-

schaltgesetz für ein künftiges Hochschulgesetz dar, für das bisher nicht einmal ein Regierungsentwurf vorliegt.

Im folgenden möchte ich daher auf einige besondere Aspekte aus Sicht der Kanzlerinnen und Kanzler der Fachhochschulen hinweisen.

1. Wenn der vorgelegte Entwurf des Landesgleichstellungsgesetzes so beschlossen werden sollte, wird ein erheblicher Aufwand für Selbstverwaltung und Verwaltung der Hochschulen die Konsequenz sein. Allein schon die Aufstellung von Gleichstellungsplänen insgesamt und dann auch noch differenziert für die Verwaltungen, die Bibliotheken und jeden Fachbereich - schon an der Sinnhaftigkeit einer solchen Differenziertheit bestehen erhebliche Zweifel -, die Verfolgung der einzelnen Maßnahmen, die administrative Betreuung der Gleichstellungsbeauftragten selbst, die zusätzlichen Beteiligungsverfahren bei personalrechtlichen Maßnahmen, der Ausschreibungsaufwand usw. werden einen bürokratischen Aufwand erheblichen Maßes erforderlich machen, der sich schwerlich mit der von Ministerpräsident Clement in seiner Regierungserklärung und z. B. in seiner Rede zur 50 Jahr-Feier des Landesrechnungshofes erhobenen eindringlichen Forderung nach Abbau von Bürokratie und von Bürokratie erzeugenden und fördernden Regelungen vereinbaren läßt. Dieses Gesetz wird in erheblichen Umfang zusätzliche Bürokratie schaffen.
2. Der Gesetzentwurf schafft neben den bei den Fachhochschulen bestehenden zwei Personalvertretungen praktisch noch eine dritte - die Frauenvertretung -, wiederum mit umfangreichen Beteiligungsrechten und zusätzlichen Widerspruchsrechten. Neben der quasi kondominalen Leitung der jeweiligen Dienststelle im personalvertretungsrechtlichen Sinne durch die beiden Personalvertretungen, ohne dass diese für die Folgen ihrer Entscheidungen verantwortlich sind, tritt mit der Gleichstellungsbeauftragten eine weitere. Neben dem bereits erwähnten Mehraufwand kann eine solche Konstellation zu einer weitgehenden Lähmung der Handlungsfähigkeit der Hochschule insbesondere im Bereich personeller Entscheidungen führen. Dieses ist mit dem für ein künftiges Hochschulgesetz erhobenen Postulat der Straffung der Entscheidungs- und Leitungsstrukturen, Schaffung eindeutiger Verantwortlichkeiten und Beschleunigung der Entscheidungsfindung schwerlich zu vereinbaren. Allein schon durch die zwingenden Beteiligungsverfahren, die diffusen, im Grunde allumfassenden Widerspruchsrechte der Gleichstellungsbeauftragten und die sich daran wiederum knüpfenden weiteren Stellungnahmeverfahren können zeitliche Verzögerungen erheblichen Ausmaßes entstehen.
3. Entgegen den Ausführungen in der Gesetzesbegründung ist das Gesetzesvorhaben keineswegs weitgehend kostenneutral:
Es kommen in erheblichen Maße Sach- und Personalkosten auf die Hochschulen zu, die noch gar nicht in vollem Umfang zu beziffern sind. Der zu treibende Personalaufwand ist entgegen der euphemistischen Darstellung in der Begründung angesichts der Personalausstattung der Fachhochschulen eben nicht mit dem vorhandenen Personal zu bewältigen. Auch sind die vorausgesetzten Entlastungen ebenso wenig ohne Ausgleich von den Hochschulen zu tragen wie die finanziellen Konsequenzen für den zu treibenden Sachaufwand, für die administrative Unterstützung - so wird sicherlich angesichts der vielfältigen verwaltungsmäßige zu verfolgenden Aufgaben eine „Geschäftsstelle“ für die Gleichstellungsbeauftragte erforderlich werden -, für die für erforderlich gehaltenen Fortbildungsmaßnahmen usw.. Die Finanzierung alldessen geht zur Lasten der primären Aufgaben der Hochschulen in Lehre, Forschung und Entwicklung; die dafür zur Verfügung stehenden Ressourcen müssen letztlich zur Finanzierung des Aufwands mit herangezogen werden. Es sollte deshalb ehrlicher Weise zugegeben werden, dass die Umsetzung des Landesgleichstellungsgesetzes im Hochschulbereich erhebliche zusätzliche Kosten mit sich bringen wird, die offensichtlich

allein von den Hochschulen getragen werden sollen.

4. Besonders kritisch erscheint es, einzelne Bereiche des Hochschulrechts durch ein weitgehend sachfremdes Vorschaltgesetz vorab regeln zu wollen, ohne die gesamte evtl. beabsichtigte Änderung des Hochschulrechts und die dabei zu beachtenden Interdependenzen zu berücksichtigen.
So werden durch mehrere Bestimmungen des Gesetzentwurfs in wenig konsistenter Weise zum bisherigen Hochschulrecht und zu den bekanntgewordenen Absichten zur Novellierung des Hochschulrechts Einzelfragen geregelt. Ein solches Vorgehen ist mehr als problematisch und daher abzulehnen.
5. Zu einzelnen Paragraphen des Gesetzentwurfs:
 - a) Zu § 5 - Erstellung und Fortschreibung von Frauenförderplänen.

Oben habe ich bereits auf den mit den Frauenförderplänen implizierten Aufwand, die dafür benötigten personellen Ressourcen und die dadurch entstehenden zusätzlichen Kostenbelastungen hingewiesen. Dieses wird verstärkt durch die weitgehende Differenzierung des aufzustellenden Frauenförderplans in Teilfrauenförderpläne für die Fachbereiche, die Zentralen Einrichtungen und die Verwaltungen mit der Möglichkeit weiterer Unterdifferenzierungen.

Der hierfür zu veranschlagenden Personalaufwand für die Vorbereitung, Aufstellung und Durchführung sowie für die erforderlichen Beratungen in den dezentralen Gremien und zentralen Gremien ist immens und kann nicht deutlich genug herausgestellt werden. Allein bei den Fachhochschulen gibt es mindestens 110 Fachbereiche zzgl. einer Vielzahl weiterer zentraler Organisationseinheiten, die teilweise unter die Mindestgröße von § 8 Abs. 1 fallen, völlig abgesehen von den Verwaltungen selbst.

Die Vorstellung in der Begründung des Gesetzesentwurfes, dass der Aufwand für die Erstellung der Frauenförderpläne sich weiter reduziere, wenn die Verwaltungsbereiche stärker als bisher über die Möglichkeiten der elektronischen Datenverarbeitung verfügen würden (vgl. Seite 44) läuft ins Leere. Denn ohne die Möglichkeit der elektronischen Datenverarbeitung wäre z. B. eine Bestandsanalyse kaum zu realisieren; die konzeptionelle Arbeit des Frauenförderplans sowie die vielfältigen Erfordernisse, die Frauenförderpläne mit allen Beteiligten abzustimmen, die Stellungnahmeverfahren usw., kann jedoch von der Datenverarbeitung nicht geleistet werden.

Nach Abs. 2 soll der Senat den Frauenförderplan beschließen. Ob einerseits angesichts der Verbindung von Frauenförderplan und seinen Konsequenzen hinsichtlich sächlicher und personeller Ausstattung und andererseits der Zuständigkeit des Rektorats für die Stellen- und Mittelverteilung der Senat die richtige Zuständigkeit ist, kann bezweifelt werden, insbesondere wenn die Artikel 3 ff des Regierungsentwurfes gerade die Zuständigkeit des Rektorats für Entscheidungen über die Ressourcenentscheidungen festschreiben. Konsequenz wäre es daher, wenn der Frauenförderplan, nach Stellungnahme des Senats, vom Rektorat beschlossen würde.

Im übrigen ist darauf aufmerksam zu machen, dass der Frauenförderplan in nicht unerheblichen Umfang für Bereiche Regelungen vorsehen soll, für die ausschließlich der Rektor als Dienstvorgesetzter des wissenschaftlichen Personals und der Kanzler als Dienstvorgesetzter des nichtwissenschaftlichen Personals zuständig sind. In diesen Angelegenheiten sind zudem die jeweiligen Personalräte zu beteiligen. Dies muss nur dazu führen, dass ein Frauenförderplan

insoweit nur empfehlenden Charakter haben kann, da über einen solchen Plan zwingende personalvertretungsrechtliche Regelungen nicht aus den Angeln gehoben werden können.

b) zu § 8 - Ausschreibung

Der Gesetzesentwurf räumt erfreulicherweise ein, dass durch die in § 8 enthaltene Verpflichtung zur Stellenausschreibung bei Unterrepräsentanz finanzielle Mehrbelastungen entstehen. In § 8 Abs. 1 ist die Verpflichtung enthalten, zu besetzende Stellen bei Unterrepräsentanz der Frauen in allen Dienststellen des Dienstherrn oder des Arbeitgebers, dies heißt landesweit für alle Hochschulen auszuschreiben; sofern nach dieser Ausschreibung keine Bewerbungen von Frauen vorliegen, die die geforderte Qualifikation erfüllen, ist gem. § 8 Abs. 2 die Ausschreibung einmal öffentlich zu wiederholen.

Durch Abs. 2 wird faktisch die Stellenbörse, die für sich schon für die Hochschulen aufgrund der relativ hohen Personalfluktuation sehr problematisch ist, auf Dauer festgeschrieben.

Unpraktikabel ist die über die Bezugnahme auf § 7 geregelte landesweite Ausschreibungspflicht für wissenschaftliche und studentische Hilfskräfte und ggf. der Zwang zur öffentlichen Ausschreibung. Derartige „Stellen“ sollten daher in den Ausnahmekatalog nach Abs. 7 aufgenommen werden. Allenfalls kommt eine Bekanntmachung der zu besetzenden Hilfskraftstellen innerhalb der eigenen Hochschule in Betracht. Dies dürfte als ausreichend anzusehen sein.

c) Zu § 12 Gremien

Nach Abs. 1 sollen die Hochschulgremien geschlechtersparitatisch besetzt werden; bereits bei der Aufstellung von Listen und Kandidaturen soll auf die paritätische Repräsentation geachtet werden.

Es ist darauf aufmerksam zu machen, dass aufgrund der tatsächlichen Verhältnisse an den Fachhochschulen, insbesondere in den ingenieurwissenschaftlichen Fachbereichen das Anliegen des Gesetzes zumeist nicht realisiert werden kann. Die Fachhochschulen haben bereits Schwierigkeiten dafür Sorge zu tragen, dass in den Berufungskommissionen wenigstens eine Frau vertreten ist. Die geschlechtersparitatische Besetzung von allen Gremien durchzusetzen wird um so schwieriger, je mehr Selbstverwaltungsgremien auf diese Weise besetzt werden sollen. Bereits jetzt beklagen sich die vorhandenen Professorinnen, Lehrkräfte und Mitarbeiterinnen über die zusätzliche Belastung in praktisch allen Gremien auf allen Ebenen der Hochschule vertreten sein zu müssen. Dieses wird sich durch die vorgesehene Regelung noch weiter verschärfen, da es in einer Reihe von Fachbereichen noch Jahre dauern wird, bis eine einigermaßen zufriedenstellende „Frauenquote“ erreicht sein wird.

d) Zu §§ 16 ff Dienstliche Stellung, Aufgaben und Rechte der Gleichstellungsbeauftragten

Bei einer Gesamtbetrachtung der neugeschaffenen Rechte der Gleichstellungsbeauftragten drängt sich die Überzeugung auf, dass eine weitere „Personalvertretung“ geschaffen werden soll, mit umfangreichen Rechten der Beteiligung. Zu dem steht der Gleichstellungsbeauftragten bei allen Maßnahmen ein Widerspruchsrecht zu, die sie für unvereinbar mit dem Landesgleich-

stellungsgesetz oder anderen Vorschriften zur Gleichstellung von Mann und Frau oder mit den Frauenförderplänen hält. Nach der Gesetzesbegründung ist das Beteiligungsverfahren der Gleichstellungsbeauftragten neben den Beteiligungsverfahren des Personalrates durchzuführen und diesen voranzuschalten (Ausnahme: außerordentliche Kündigung). Dies bedeutet, dass die Gleichstellungsbeauftragte so umfassend zu beteiligen ist, dass sie die umfangreichen Aufgaben möglicherweise weder alleine noch zusammen mit ihrer Stellvertreterin bewältigen kann. Die Notwendigkeit der Bestellung von weiteren Fachbereichsbeauftragten mag somit nahe liegen, erhöht aber den zutreibenden Aufwand wiederum. Für die personalverwaltenden Dienststellen entsteht die Verpflichtung, ein zweites Beteiligungsverfahren, das demjenigen mit den Personalräten vorgeschaltet ist, zu installieren. Hierin liegt eine erhebliche Mehrbelastung sowie eine zeitliche Verzögerung. So wird zum Beispiel der Vorlauf bei Stellenausschreibungen, der bereits durch die Stellenbörse erheblich ausgeweitet werden musste, noch größer. Neben die zwei Personalvertretungen tritt mit der Gleichstellungsbeauftragten eine weitere personalvertretungsähnliche Instanz mit nahezu vergleichbaren Rechten hinzu, wobei allein schon die Aufgaben der Personalvertretungen nach dem Landespersonalvertretungsgesetz einerseits und die Aufgaben der Gleichstellungsbeauftragten nach dem Gleichstellungsgesetz sich bereits überschneiden. Hinzu kommen die Möglichkeiten aus der Wahrnehmung des Widerspruchsrechts der Gleichstellungsbeauftragten nach § 19. Diese Konstellation kann zu einer weitgehenden Lähmung der Entscheidungsfindung in der Hochschule führen. Sofern nämlich die Frauenbeauftragte dazu neigen sollte, jedes Mal Belange der Gleichstellung beeinträchtigt zu sehen, können alle Maßnahmen erheblich verzögert werden, da der Ausgang eines eventuellen Widerspruchsverfahrens stets abzuwarten wäre. (siehe im übrigen die Anlagen zu § 19).

Zu kritisieren ist auch die viel zu allgemein gefasste Maßgabe, dass die Gleichstellungsbeauftragte bei allen „Maßnahmen“ zu unterrichten und anzuhören ist und ihr dann auch das Widerspruchsrecht zusteht. Der Begriff „Maßnahme“ ist derart unklar, dass Auslegungstreitigkeiten vorprogrammiert sind. Hier wäre eine Konkretisierung möglicherweise in Anlehnung an die Vorschriften des LPVG notwendig.

Ebenso ist zu befürchten, dass der unbestimmte Rechtsbegriff der „Entscheidungsrelevanten Teile der Personalakte“ beim Akteneinsichtsrecht zu Auseinandersetzungen führt. Anzumerken ist in diesem Zusammenhang, dass der Gleichstellungsbeauftragten insofern weitergehende Rechte eingeräumt werden, als den Personalvertretungen.

Klärungsbedarf besteht ferner hinsichtlich der organisatorischen Einbindung als „Angehörige der Verwaltung“.

e) Zu § 19 Widerspruchsrecht

Über den Widerspruch der Gleichstellungsbeauftragten an einer Hochschule soll gemäß § 19 Absatz 2 Satz 4 der Senat der Hochschule Stellung nehmen. Diese neue Zuständigkeit verträgt sich weder mit der jetzt schon komplizierten Aufgabenverteilung zwischen Rektor und Kanzler als dem jeweiligen Dienstvorgesetzten des wissenschaftlichen bzw. des nichtwissenschaftlichen Personals, dem Rektorat als dem Leitungsorgan der Hochschule und dem für Grundsatzangelegenheiten zuständigen Senat; noch weniger verträgt sich die Neuregelung mit der beabsichtigten Novellierung der Hochschulgesetze.

§ 17 des Fachhochschulgesetzes legt die Zuständigkeit des Senats im wesent-

lichen auf Angelegenheiten der Lehre, des Studiums, der Forschung und der Kunst, die die gesamte Fachhochschule oder Zentrale Einrichtungen betreffen oder von grundsätzlicher Bedeutung sind fest, und definiert im Rahmen dieser grundsätzlichen Zuständigkeit weitere allgemeine Aufgaben des Senats. Die Stellungnahme zu Widersprüchen des Gleichstellungsbeauftragten im wesentlichen in Einzelfällen paßt deshalb schon nicht zu den mehr allgemeinen Aufgaben des Senats.

Die gewollte Zuständigkeit des Senats zur Stellungnahme zum Widerspruch der Gleichstellungsbeauftragten widerspricht ferner in hohem Maße der mit der beabsichtigten Hochschulrechtsnovelle vorgesehenen Stärkung der Leitungsebene der Hochschule und der Beschränkung des Senats auf nur noch die Grundsatzangelegenheiten.

Mit der Notwendigkeit, zum Widerspruch der Gleichstellungsbeauftragten Stellung zu nehmen, kommt dem Senat jedoch eine Zuständigkeit in Einzelfällen zu. Da vielfach unterschiedliche Meinungen zu Einzelpersonalangelegenheiten z. B. über die Einstellung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, Höhergruppierungen, Beförderungen usw. Gegenstand des Widerspruchs sein könnten, wäre künftig der Senat auch in dienstrechtlichen Einzelangelegenheiten zuständig. Angesichts der eindeutigen ausschließlichen Verantwortlichkeiten des jeweiligen Dienstvorgesetzten - Rektor oder Kanzler - wird es für unvertretbar gehalten, derartige Einzelpersonalien in einem nach Hochschulgruppen zusammengesetzten Gremium mitentscheiden zu lassen.

Hier wie auch an anderer Stelle des Gesetzesentwurfs ist im übrigen der Begriff Dienststelle und Dienststellenleitung unpräzise gefasst; ein Widerspruch zu dem selben Begriff im Landespersonalvertretungsrecht ist möglich. Dienststellenleitung im Sinne des LPVG sind nur Rektor bzw. Kanzler, während die Hochschule als Ganze nach dem FHG vom Rektorat geleitet wird. Welche „Maßnahmen“ der Dienststelle durch § 19 erfasst sind, bleibt deshalb unklar, zumal auch Maßnahmen auf der dezentralen Ebene, z. B. durch die Fachbereiche, die Zentralen Einrichtungen, oder auch andere Gremien und Organe der Hochschule getroffen werden können, die Belange der Frauenförderung unmittelbar betreffen.

Auf die Verzögerungen, die durch das Widerspruchsrecht der Gleichstellungsbeauftragten und die notwendige Befassung des Senats entstehen können, dieses insbesondere im Zusammenspiel mit den personalvertretungsrechtlichen Verfahren, die zumeist auch mit zu berücksichtigen sein werden, ist bereits hingewiesen worden.

f) Zu Artikel 3 - 5 Änderungen der Hochschulgesetze

Neben den in die Hochschulorganisation eingreifenden Bestimmungen des Landesgleichstellungsgesetzes ist der vorliegende Gesetzesentwurf ein Vorschaltgesetz zur beabsichtigten Novellierung der Hochschulgesetze, da in den Artikeln 3 - 5 wesentliche Aspekte der künftigen staatlichen Finanzierung der Hochschule, Vorgaben für die hochschulinterne Mittelverteilung, die hochschulinternen Zuständigkeiten für die Ressourcenverteilung und die dabei anzuwendenden Maßstäbe neu geregelt werden.

Diese Regelungen des Hochschulrechts haben teilweise keinerlei Bezug zum eigentlichen Gesetzesinhalt, der Gleichstellung, sondern stellen einen Vorgriff auf sehr spezifische hochschulische Organisationsfragen, Aufgaben- und Zuständigkeitsverteilungen dar, die sehr stark in das Gefüge der Hochschule eingreifen. Inwieweit dieses „bei Gelegenheit“ des Gleichstellungsgesetzes geregelt werden kann, ohne Beteiligung und Anhörung der Hochschulen selbst, erscheint mir jedenfalls zweifelhaft. Die Stellungnahmen der Vorsitzenden der Landesrektorenkonferenzen bzw. der Sprecher der Kanzlerarbeitsgemeinschaften kann jedenfalls eine Beteiligung der Hochschulen in einem Anhörungsverfahren nicht ersetzen.

Abzulehnen ist jedenfalls die Absicht, diese sehr spezifisch den Hochschulbereich betreffenden Einzelregelungen in diesem Gleichstellungsgesetz vorzunehmen, ohne dass klar ist, wie sich diese Einzelregelungen in das Gesamtbild eines neues Hochschulgesetzes einfügen.

Abschließend ist noch einmal zusammenfassend darauf hinzuweisen, dass der vorliegende Entwurf des Gleichstellungsgesetzes weitere Konfliktmöglichkeiten durch unpräzise Regelungen schafft, einen erheblichen verwaltungsmäßigen Aufwand für die Hochschulverwaltungen selbst, aber auch für die Gleichstellungsbeauftragten erfordert, dass die hierfür erforderlichen Personal- und Sachmittel zumindest den Fachhochschulen nicht zur Verfügung stehen und des weiteren finanzielle Auswirkungen des Gesetzes selber zu befürchten sind, ohne dass hierfür entsprechende Ressourcen zur Verfügung stehen.

Ich bin gerne bereit, dieses im Rahmen der Anhörung näher zu erläutern.

Mit freundlichen Grüßen


v. Buchka