ARBEITSGEMEINSCHAFT DER KOMMUNALEN LANDESVERBÄNDE

Landkreistag
(federführend 2017)

Städteverband Schleswig-Holstein

SHGT

Schleswig-Holsteinischer **Landkreistag** • Reventloualiee 6 • 24105 Kiel

An den
Sozialausschuss
des Schleswig-Holsteinischen Landtages
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

per E-Mail: sozialausschuss@landtag.ltsh.de

EILT SEHR! BITTE SOFORT VORLEGEN!

24105 Kiel, 31.01.2017

Sachbearbeiter/in: Dr. Johannes Reimann
Tel.: 0431/57005012
Unser Zeichen: 050.082
(bei Antwort bitte angeben)

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 18/7312

Sicherung der Arbeit der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten - Gesetzentwurf der Landesregierung 18/4860

Sehr geehrter Herr Eichstädt, sehr geehrte Damen und Herren,

die Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen Landesverbände bedankt sich für die Gelegenheit, zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Arbeit der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten Stellung zu nehmen.

Nach Anhörung unserer Mitglieder tragen wir folgende Hinweise und Bedenken vor:

Der Gesetzentwurf sieht folgende Regelungsgegenstände vor:

- In § 2 Abs. 3 GO, § 3 Abs. 2 KrO und § 22a Abs. 1 AO soll jeweils festgelegt werden, dass eine Gleichstellungsbeauftragte in Gemeinden mit mehr als 15.000 Einwohnern grundsätzlich vollzeitig und nur ausnahmsweise teilzeitig tätig ist und dass eine teilzeitige Beschäftigung mit weniger als der Hälfte der regelmäßigen Arbeitszeit ausgeschlossen ist. Der Begriff „hauptamtlich tätig" soll entfallen.

- Die Widerspruchsfrist soll von drei Werktagen auf zehn Arbeitstage entfallen.

- Die Bestellungsverpflichtung von Gleichstellungsbeauftragten bei der Bildung von Verwaltungsgemeinschaften und Ämtern soll (neu) geregelt werden,

- Das Widerspruchsrecht der Gleichstellungsbeauftragten in ehrenamtlich verwalteten Ämtern soll geregelt werden.

1. Die Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen Landesverbände hält die beabsichtigte, gesetzliche Regelung für nicht erforderlich. Nach über 25 Jahren haben sich die Strukturen der kommunalen Gleichstellungsarbeit etabliert und bewährt. Sie bedürfen insoweit keiner weiteren Änderung durch den Gesetzgeber. Es sollte im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie dem Einschätzungsspielraum der Kommunen vor Ort auf der Grundlage des geltenden Rechts überlassen bleiben, zu entscheiden, auf welche Weise den bestehenden verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Bindungen unter Wahrung der Organisations- und Personalhoheit am besten Geltung verschafft werden kann.

2.

a) Der vorliegende Gesetzentwurf berührt die durch Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 54 LVerf geschützte Organisations- und Personalhoheit der Gemeinden, Kreise und Ämter in Schleswig-Holstein. Angesichts der Einschränkung der Selbstverwaltungsrechte bedürfen die gesetzlichen Konkretisierungen und Ergänzungen einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung. Insoweit stellen die kommunalen Landesverbände fest, dass der Gesetzentwurf für das gesetzgeberische Tätigwerden nicht hinreichend substantiiert begründet ist.

b) Die Gesetzesbegründung nimmt zum einen Bezug auf einen Erlass vom 26. August 1991 und auf die Feststellung, dass nach den angeblichen Rückmeldungen der hauptamtlichen Gleichstellungsbeauftragten die inzwischen praktizierten Arbeitsreduzierungen vielfach dazu führten, dass der gesetzliche Gleichstellungsauftrag nicht oder nur unzureichend umgesetzt werden könne. Nach über 25 Jahren erfolgreicher praktischer Gleichstellungsarbeit in den Kommunen durch ehren- und hauptamtliche Gleichstellungsbeauftragte wäre es unseres Erachtens für eine Rechtsänderung erforderlich, den Befund unzureichender Gleichstellungsarbeit in Schleswig-Holstein zu objektivieren und dabei nicht allein die Rückmeldungen der in diesem Bereich beschäftigten Personen zum Anknüpfungspunkt zu nehmen. Dies gilt umso mehr, als die Kommunalaufsichtsbehörden des Landes Schleswig-Holstein nach unserem Kenntnisstand bisher keine Notwendigkeit gesehen hat, die Rechtmäßigkeit der Aufgabenwahrnehmung in Zweifel zu ziehen und aufsichtsrechtlich durch Maßnahmen zu reagieren. Aus dem offensichtlichen Unterbleiben solcher Maßnahmen geschlossen werden, dass der Status quo der Aufgabenwahrnehmung durch die kommunalen Gleichstellungsbeauftragten von den Kommunalaufsichtsbehörden als gesetzeskonform angesehen wird. Hinzu tritt, dass im Vorfeld eine systematische Erhebung bei den Gemeinden, Kreisen und Ämtern zur Umsetzung der Gleichstellungsarbeit durch die Landesregierung nicht erfolgt ist und somit eine umfassende Beurteilungsgrundlage nicht vorliegt. Aus Sicht der kommunalen Landesverbände kann in diesem Zusammenhang der Befund der Gesetzesbegründung und die Notwendigkeit für gesetzgeberisches Handeln nicht nachvollzogen werden.

   Aus den Rückmeldungen der Mitgliedskörperschaften im Beteiligungsverfahren mit der Landesregierung konnte der Befund unzureichender Gleichstellungsarbeit ebensowenig bestätigt werden.

c) Die Festlegung der Arbeitszeit einer grundsätzlich in Vollzeit tätigen Gleichstellungsbeauftragten wird von der Landesregierung als zulässige Inhaltsbeschreibung des nunmehr wegfallenden Begriffs der Hauptamtlichkeit angesehen, für den kein Mehrbelastungsausgleich nach Art. 57 Abs. 2 LVerf geltend gemacht werden könne. Zur Untermauerung dieser Rechtsauffassung sah sich die Landesregierung veranlasst, ein Rechtsgutachten bei einem Fachanwalt für Verwaltungsrecht in Auf-

trag zu geben, das dem Schleswig-Holsteinischen Landtag zur Verfügung gestellt worden ist (vgl. LT-Umdruck 18/4295).

aa) Wenn – wie von der Landesregierung behauptet und durch das Rechtsgutachten untermauert – es sich bei den vorgesehenen Regelungen zur Arbeitszeit der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten nur um eine präzisere Beschreibung aber um keine Änderung des gegenwärtigen gesetzlichen Standards handeln sollte, erweist sich der Gesetzentwurf in diesem Punkt als überflüssig und die Kommunalaufsicht könnte ohne weiteres die Einhaltung des bereits existierenden gesetzlichen Standards durchsetzen.

bb) Der Rechtsauffassung der Landesregierung und ihres Gutachters vermag die Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen Landesverbände nicht zu folgen:
Aus dem gegenwärtigen Gesetzeswortlaut „hauptamtlich tätig" lässt sich nichts weiter entnehmen, als die Abgrenzung zur ehrenamtlichen Tätigkeit. Insbesondere setzt das Erfordernis der Hauptamtlichkeit denklogisch nicht voraus, dass das Amt der Gleichstellungsbeauftragten mit mindestens 50 % oder gar in der Regel mit 100 % der regelmäßigen Arbeitszeit ausgefüllt wird, vgl. insoweit die überzeugende Begründung des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen in seinem Urteil vom 15. Januar 2002 – 40/00 –, juris.

cc) Bei der vorgesehenen Festlegung der Arbeitszeit der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten handelt es sich mithin um die Übertragung einer neuen bzw. die wesentliche Veränderung einer bestehenden kommunalen Aufgabe, die nach Art. 57 Abs. 2 LVerf einen Kostenausgleich erforderlich macht. Das Fehlen einer Kostenausgleichsregelung erweist sich mithin als verfassungswidrig. Sollte auf die vorgesehene Neuregelung nicht verzichtet bzw. kein Mehrbelastungsausgleich vorgesehen werden, sehen sich zahlreiche Kommunen mit der Notwendigkeit, die Verfassungswidrigkeit der gesetzlichen Regelung bzw. Forderung nach einem Kostenausgleich künftig auf dem Rechtsweg geltend zu machen.

d) Der Wegfall der Abgrenzung hauptamtlich/ehrenamtlich und der Ersatz durch die Definition „grundsätzlich vollzeitig" führt darüber hinaus zu einer grundlegenden Fragestellung in Bezug auf die Organisations- und Personalhoheit der Kommunen. Während die Abgrenzung hauptamtlich und ehrenamtlich nach dem Begriffsverständnis des Verfassungsgerichtshofs Nordrhein-Westfalen (aaO) ausreichend Gestaltungsmöglichkeiten bietet, die Größe einer Verwaltung in das Verhältnis zum hauptamtlichen Beschäftigungsumfang zu setzen, legt der Gesetzentwurf den Regelbeschäftigungsumfang als widerlegbare gesetzliche Vermutung für eine Verwaltungsgröße von 15.000 Ew. fest. Mit dieser beabsichtigten gesetzlichen Festlegung ist aber unmittelbar die Fragestellung verknüpft, ob aus dem gesetzgeberischen Leitbild (15.000 Ew = 1 Vollzeitäquivalent) für größere Verwaltungen ein entsprechender linearer oder degressiv proportionaler Anstieg von Vollzeitäquivalenten einhergeht. Der Gesetzgeber sollte sich zu dieser Fragestellung eindeutig verhalten, damit den Kommunen eine Gesetzesfolgenabschätzung, die Bewertung des Eingriffs in die Organisations- und Personalhoheit und die Feststellung der monetären Folgen möglich ist.

3. Hinsichtlich der vorgesehenen Neuregelung der Widerspruchsfrist ist festzustellen, dass von dem Widerspruchsrecht der Gleichstellungsbeauftragten in der Praxis außerordentlich selten Gebrauch gemacht wird, weshalb sich auch hier die Frage stellt, warum es überhaupt der Fristverlängerung bedarf. Der Vergleich mit der Personalvertretung ersetzt keine auf die Gleichstellungsbeaufragten und ihren Tätigkeitsbereich bezogene inhaltliche Begründung der vorgesehenen Neuregelung.

4. Das Zusammenzählen der Einwohnerzahlen bei Verwaltungsgemeinschaften (§ 2 Abs. 4 GO-E und 22a Abs. 5 AO-E) erweist sich als nicht systemgerecht, weil der Verwaltungsgemeinschaft nach § 19a GkZ das Mandatsverhältnis zugrundliegt, d.h. der Mandant in vollem Umfang gegenüber dem Mandatar weisungsbefugt und damit eigenverantwortlich für die Erfüllung seiner eigenen Angelegenheiten bleibt. Aus dieser organisatorischen Eigenständigkeit ergibt sich, dass die mandatierende Körperschaft im Rahmen ihrer Organisationshoheit selbst entscheiden kann, wie der Verfassungsauftrag aus Art. 9 LVerf durch die Gemeinde wahrgenommen wird. Die Stellung der Verwaltungsgemeinschaft ist deshalb systematisch mit der einer amtsangehörigen Gemeinde überhaupt nicht vergleichbar.

5. Im Ergebnis bleibt festzustellen, dass der Gesetzentwurf in der vorliegenden Form erheblichen (verfassungs)rechtlichen Zweifeln unterworfen und für die Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen Landesverbände nicht zustimmungsfähig ist. Um die behaupteten Mängel in der Gleichstellungsarbeit zu objektivieren, wäre eine umfassende Untersuchung aus dem Blickwinkel aller Organe der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften erforderlich.

Mit freundlichen Grüßen

(Dr. Sönke E. Schulz)
-Gf. Vorstandsmitglied-

(Jochen von Allwörden)
-Gf. Vorstandsmitglied-

(Jörg Bülow)
-Gf. Vorstandsmitglied-