Anlage 4
fa 4.6.08

Ministerium für Generationen,
Familie, Frauen und Integration
des Landes Nordrhein-Westfalen

MGFFI Nordrhein-Westfalen • 40190 Düsseldorf

Landesarbeitsgemeinschaft
kommunaler Frauenbüros/
Gleichstellungsstellen NRW
Kasernenstraße 6
40213 Düsseldorf

Aktenzeichen:
411 - 4.7938
bei Antwort bitte angeben

Frau Rosenbaum
Telefon 0211 8618-3117
Telefax 0211 8618-53117
gabriela.rosenbaum@mgffi.nrw.de

Musterhauptsatzung des Städte- und Gemeindebundes

Ihr Schreiben vom 16.04.2008

29. Mai 2008

Sehr geehrte Frau Fahner,
sehr geehrte Frau Steylaers,

für Ihr o.g. Schreiben bedanke ich mich. Sie beziehen sich darin auf § 4 Absatz 5 der o.g. Musterhauptsatzung (Teilnahme an Sitzungen des Verwaltungsvorstandes, des Rates und seiner Ausschüsse) und dort auf den 3. Absatz, wonach die Entscheidung, ob ein Beratungsgegenstand eine Angelegenheit der Gleichstellungsbeauftragten ist, dem Bürgermeister bzw. dem Ausschussvorsitzenden obliegen soll. Sie sehen eine solche Regelung im Hinblick auf die Handlungsempfehlungen zu § 17 LGG als widersprüchlich bzw. missverständlich an und befürchten negative Auswirkungen auf die Gleichstellungsarbeit vor Ort. Vor diesem Hintergrund halten Sie eine Information der Kommunen über diese Problematik für erforderlich und bitten anlässlich anstehender Beschlussfassungen über Hauptsatzungsänderungen in Kommunen um eine rechtliche Einschätzung. Hierzu möchte ich im Einvernehmen mit dem Innenministerium wie folgt Stellung nehmen:

Ihre Bedenken hinsichtlich des Verständnisses der kritisierten Formulierung in der Musterhauptsatzung sind nachvollziehbar. In der Tat ist gemäß dem LGG im Zusammenhang mit dem Recht zur Teilnahme an Sitzungen des Verwaltungsvorstandes sowie des Rates und seiner Ausschüsse zwischen der Zuständigkeit zur Beurteilung der Gleichstellungsrelevanz einer Angelegenheit und dem diesbezüglichen Letztentscheidungsrecht zu differenzieren. Während grundsätzlich die

Horionplatz 1
40213 Düsseldorf
Telefon 0211 8618-50
Telefax 0211 8618-54444
poststelle@mgffi.nrw.de
www.mgffi.nrw.de

Öffentliche Verkehrsmittel:
Rheinbahn Linien 704, 709
und 719 bis Haltestelle
Landtag/Kniebrücke

13. Deutscher
Kinder- und Jugendhilfetag

18.-20. Juni 2008 in Essen

fachliche Bewertung, ob eine Angelegenheit den Aufgabenbereich der Gleichstellungsbeauftragten betrifft, von dieser selbst vorzunehmen ist, kommt das Entscheidungsrecht des Bürgermeisters bzw. der Bürgermeisterin erst dann zum Zuge, wenn mit der Gleichstellungsbeauftragten Meinungsverschiedenheiten zur Frage des Gleichstellungsbezugs bestehen und die Ausübung des Teilnahmerechts daher für unrechtmäßig erachtet wird. Auch trifft es zu, dass sich die verwaltungsinterne Beteiligung der Gleichstellungsbeauftragten an der Erarbeitung von Beschlussvorlagen in einem Teilnahme- und Rederecht in den Beratungen des Rates- und seiner Ausschüsse fortsetzt. Für Zweifel an der auf diesem Weg vorab festgestellten Gleichstellungsrelevanz ist dann dort kein Raum mehr. Fälle von Meinungsverschiedenheiten über den Umfang des Aufgabenbereichs und das diesbezügliche Rederecht der Gleichstellungsbeauftragten, bei denen das Entscheidungsrecht des Rats- bzw. Ausschussvorsitzenden zur Anwendung kommen kann, betreffen deshalb nur die Konstellation, dass die Gleichstellungsbeauftragte zu dem entsprechenden Beratungspunkt noch nicht verwaltungsintern beteiligt war und ihr dies nicht unter Berufung auf fehlende Gleichstellungsrelevanz verwehrt wurde.

Da die Musterhauptsatzung hierauf im einzelnen nicht eingeht, ist es nicht gänzlich von der Hand zu weisen, dass die Formulierung "Die Entscheidung...obliegt dem Bürgermeister..." dahingehend missverstanden werden könnte, gemeint sei hier - entgegen den Handlungsempfehlungen zur Umsetzung des LGG in den Kommunen - ein generelles Entscheidungsrecht. Gerade vor dem Hintergrund der Handlungsempfehlungen und der Tatsache, dass diese auch unter Mitwirkung des Städte- und Gemeindebundes erarbeitet wurden, liegt diese Interpretation m.E. aber letztendlich weniger nahe als ein Verständnis, dass den Passus als Ergänzung der Handlungsempfehlungen betrachtet.

Unabhängig davon komme ich gerne Ihrem Wunsch nach einer rechtlichen Einschätzung nach, die auch der Information der Kommunen hinsichtlich des Umgangs mit den Teilnahme- und Rederechten der Gleichstellungsbeauftragten, generell und im Rahmen der Hauptsatzung, dienen kann.

Ein entsprechendes Papier füge ich zu Ihrer Verwendung als Anlage bei.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag

G. Rosenbaum

Gabriela Rosenbaum

Beurteilung der Gleichstellungsrelevanz einer Angelegenheit gemäß dem Landesgleichstellungsgesetz vom 09. November 1999 (LGG)

Rechtliche Grundlagen, Handlungsempfehlungen

Die Rechtsstellung der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten ist sowohl in § 5 GO NW als auch in den §§ 16 ff LGG i.V.m. § 22 geregelt. Darüber hinaus haben sich die Kommunalen Spitzenverbände NRW, die LAG kommunaler Frauenbüros und Gleichstellungsstellen NRW, das Innenministerium und das damalige MFJFG auf Handlungsempfehlungen zur Umsetzung des LGG in den Kommunen geeinigt. Diese geben gemeinsame Rechtsauffassungen sowie Handlungsempfehlungen der Beteiligten wieder und geben Hinweise, wie das Gesetz wirkungsvoll und praxisgerecht angewendet werden kann (s. Präambel Handlungsempfehlungen).

Dabei ist zu beachten, dass § 5 GO "Gleichstellung von Frau und Mann" eine eigenständige Regelung dieser Aufgabe enthält, die unabhängig von der Existenz und vom Inhalt des LGG besteht. Dies gilt es bei der Auslegung und Anwendung des § 5 GO und der für die Kommunen geltenden Vorschriften des LGG zu berücksichtigen (vgl. Ziff. 16 der Handlungsempfehlungen).

Aufgaben und Befugnisse der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten

Gemäß § 5 Abs. 3 GO wirkt die Gleichstellungsbeauftragte bei allen Vorhaben und Maßnahmen der Gemeinde mit, die die Belange von Frauen berühren oder Auswirkungen auf die Gleichberechtigung von Frau und Mann und die Anerkennung ihrer gleichberechtigten Stellung in der Gesellschaft haben. Für den Bereich der dienststelleninternen Angelegenheiten wird diese Aufgabenzuschreibung durch § 17 i. V. m. § 21 LGG weiter konkretisiert. Danach unterstützt die Gleichstellungsbeauftragte die Dienststelle und wirkt mit bei der Ausführung des LGG sowie aller Vorschriften und Maßnahmen, die Auswirkungen auf die Gleichstellung von Frau und Mann haben oder haben können. In § 5 Abs. 4 und 5 GO sind zudem eigenständige Teilnahme- und Verfahrensrechte der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten geregelt.

Auf der Grundlage dieser Regelungen verfügt die Gleichstellungsbeauftragte somit im Rahmen einer weit reichenden Aufgabenstellung über umfangreiche Rechte, Fragen mit Gleichstellungsrelevanz zu thematisieren, dazu Anregungen zu geben sowie über gemeindliche Vorhaben informiert zu werden und an deren Vorbereitung mitzuwirken (Ziff: 17, 4. Absatz der Handlungsempfehlungen). Im Sinne einer effektiven Aufgabenwahrnehmung ist sie dabei von fachlichen Weisungen frei (§ 16 Abs. 1 i.V.m. § 21 LGG).

Wie sich aus der Verfahrensstellung der Mitwirkung bzw. Unterstützung gemäß § 5 Abs. 3 GO, § 17 Abs. 1 LGG ergibt, sind mit diesen Beteiligungsrechten indessen keine Sachentscheidungsbefugnisse verbunden. Auch beschränkt sich der Tätigkeitsbereich der Gleichstellungsbeauftragten auf Angelegenheiten, die gleichstellungsrelevant sind. Wird die Gleichstellungsrelevanz verneint, ist die Gleichstellungsbeauftragte folglich „außen vor"; die Rechte greifen nicht. Damit kommt der Frage, wer für die Beurteilung der Gleichstellungsrelevanz zuständig ist, erhebliche Bedeutung zu.

Verwaltungsinterne Verfahren/Teilnahme an Sitzungen des Verwaltungsvorstandes

Die Handlungsempfehlungen stellen klar, dass die Gleichstellungsbeauftragte für die Beurteilung der Gleichstellungsrelevanz zuständig ist. Dabei beschränkt sich ihre Darlegungspflicht hinsichtlich der Gleichstellungsrelevanz einer Angelegenheit darauf, dass sie die Möglichkeit ihres Entstehens aufzeigt (vgl. Ziff. 13 zu § 17 LGG).

Die Gleichstellungsbeauftragte ist daher befugt, verwaltungsintern ihre Beteiligung in allen Angelegenheiten einzufordern, die sie für gleichstellungsrelevant hält. Ist die (potenzielle) Gleichstellungsrelevanz entsprechend schlüssig dargelegt, folgt darauf grundsätzlich ihre Beteiligung. Sofern diese im Einzelfall versagt wird, kann die Gleichstellungsbeauftragte von ihrem unmittelbaren Vortragsrecht bei der Dienststellenleitung (§ 18 Abs. 4 Satz 1 LGG) Gebrauch machen, um deren Entscheidung einzuholen.

Denn zuständig für die Umsetzung des LGG ist die jeweilige Dienststelle (in Gestalt der Dienststellenleitung) im Rahmen der ihr zugewiesenen Kompetenzen. Ihr obliegt es in erster Linie selbst, für die Einhaltung der Vorschriften zur Frauenförderung zu sorgen (vgl. Ziff. 13 der Handlungsempfehlungen zu § 17 LGG, Sätze 1–3). Andererseits kommt der Dienststelle auch die Befugnis zu einzuschreiten, falls die Rechtmäßigkeit des Handelns der Gleichstellungsbeauftragte in Frage steht. Insoweit unterscheidet sich die Rechtsstellung der Gleichstellungsbeauftragten als Teil der Verwaltung nicht von der anderer Bediensteter. Da die Teilnahme- und Rederechte der Gleichstellungsbeauftragten gesetzlichen Beschränkungen unterliegen ("...Angelegenheiten, die ihren Aufgabenbereich betreffen..."), unterliegt auch die Entscheidung der Gleichstellungsbeauftragten über die Gleichstellungsrelevanz von Beratungspunkten des Verwaltungsvorstandes dieser Rechtmäßigkeitsprüfung, die bei Meinungsverschiedenheiten in das Letztentscheidungsrecht des Bürgermeisters bzw. der Bürgermeisterin als Hauptverwaltungsbeamten bzw. Hauptverwaltungsbeamtin (Dienststellenleitung) mündet. Die fachliche Weisungsfreiheit der Gleichstellungsbeauftragten wird hierdurch nicht berührt; sie kommt erst dann zum Zuge, wenn das Teilnahmerecht zu bejahen ist (vgl. auch Handlungsempfehlungen Ziff. 17 zu § 5 Abs. 3 GO).

Ergänzend ist anzumerken, dass die in § 70 Abs. 2 GO festgelegten Aufgaben, an denen der Verwaltungsvorstand insbesondere mitwirkt, typischerweise Themen betreffen, die zumindest Gleichstellungsrelevanz haben können. Werden Themen aus diesem Aufgabekreis behandelt, dürften diese deshalb in aller Regel auch zum Aufgabenbereich der Gleichstellungsbeauftragten zu zählen sein, mit der Folge, dass ihr ein entsprechendes Teilnahme- und Rederecht zusteht (vgl. auch Handlungsempfehlungen Ziff. 18 zu § 5 Abs. 4 GO).

Diese Ausgestaltung der Rechtsstellung der Gleichstellungsbeauftragten durch § 5 GO und das LGG korrespondiert mit den Aufgaben und der Rechtsstellung des Bürgermeisters bzw. der Bürgermeisterin als Verwaltungsspitze, wie sie sich aus § 62 GO ergibt. Der Bürgermeister bzw. die Bürgermeisterin hat danach die volle und alleinige Verantwortung für das Funktionieren und die Einheitlichkeit der Verwaltungsführung. Ihm bzw. ihr obliegt es im Rahmen eines umfassenden Organisations- und Weisungsrechts, die Geschäfte zu leiten und zu verteilen. Insoweit kommt der

Gleichstellungsbeauftragten aufgrund ihrer fachlichen Weisungsfreiheit zwar eine gewisse Sonderstellung im Verwaltungsgefüge zu. Dennoch ist sie in die Gesamtverwaltung integriert. Ihre Rechtsstellung ändert nichts an der Verantwortlichkeit des Bürgermeisters bzw. der Bürgermeisterin für die Gesamtverwaltung und die damit verbundenen Befugnisse zur Intervention bei nicht rechtmäßigem Handeln der Gleichstellungsbeauftragten.

Eine hierauf gründende Entscheidung der Dienststellenleitung ist jedoch ihrerseits rechtlich überprüfbar und unterliegt der Kommunalaufsicht.

Teilnahme der Gleichstellungsbeauftragten an Sitzungen des Rates und seiner Ausschüsse

§ 5 Abs. 4 GO Satz 1 räumt der Gleichstellungsbeauftragten eigenständige Teilnahme- und Rederechte ein. Sofern Beschlussvorlagen für den Rat und seine Ausschüsse – wie dies zum überwiegenden Teil der Fall sein dürfte – von der Bürgermeisterin bzw. dem Bürgermeister vorbereitet werden, gelten im Hinblick auf die Beteiligung der Gleichstellungsbeauftragten das oben zum verwaltungsinternen Verfahren Gesagte. Die verwaltungsintern von dem Bürgermeister bzw. der Bürgermeisterin gewährleistete Beteiligung der Gleichstellungsbeauftragten an der Erarbeitung von Beschlussvorlagen findet wegen der im Zuge dessen bereits festgestellten Gleichstellungsrelevanz der Angelegenheit ihre Fortsetzung darin, dass der Gleichstellungsbeauftragten für die Sitzungen des Rates und der Ausschüsse, in denen diese Vorlagen zur Beratung bzw. Entscheidung stehen, ein Teilnahme- und Rederecht zusteht (vgl. Ziff.18 2. Absatz der Handlungsempfehlungen zu § 5 Abs. 4 GO). Die Frage, ob zu einzelnen Beratungsgegenständen ein Teilnahmerecht der Gleichstellungsbeauftragten gegeben ist, wird sich folglich in aller Regel bereits im vorgelagerten verwaltungsinternen Verfahren entscheiden..

Sofern Angelegenheiten im Rat oder seinen Ausschüssen besprochen werden, für die keine Beschlussvorlage durch die Verwaltung erarbeitet wurde (d. h. kein verwaltungsinternes Verfahren stattgefunden hat) bzw. an denen die Gleichstellungsbeauftragte verwaltungsintern nicht beteiligt war, kann die Gleichstellungsbeauftragte auf der Grundlage des § 5 Abs. 4 GO und der ihr zukommenden Kompetenz für die Be-

urteilung der Gleichstellungsrelevanz ihre Teilnahme an den Sitzungen einfordern. Für die Darlegung der Gleichstellungsrelevanz gelten die o.g. Grundsätze. Und auch hier ist im Ergebnis davon auszugehen, dass aufgrund der oben dargelegten Rechtsstellung der Gleichstellungsbeauftragten im Gesamtgefüge der Gemeindeordnung die Zuständigkeiten des Rates und seiner Ausschüsse nicht eingeschränkt werden, so dass die Letztentscheidungsbefugnis bei Meinungsverschiedenheiten über ein Recht zur Teilnahme an einer Rats- oder Ausschusssitzung bei dem bzw. der jeweiligen Vorsitzenden zu sehen ist. Denn auch in diesem Zusammenhang besitzt die Gleichstellungsbeauftragte zwar mit dem Teilnahme- und Rederecht (letzteres besitzen aus dem Bereich der Verwaltung ansonsten nur noch der Bürgermeister bzw. die Bürgermeisterin, aber z.B. nicht die Beigeordneten) weit reichende Befugnisse, die Politikerinnen und Politiker zu informieren und die eigene Position unmittelbar und (ggf.) öffentlich zur Geltung zu bringen. Dennoch unterliegt sie als Teil der Verwaltung, wie übrigens auch die Beigeordneten und alle an einer Ratssitzung teilnehmenden Verwaltungsbediensteten, der Verhandlungsleitung des bzw. der Ratsvorsitzenden (vgl. 51 Abs.1 GO, wonach der Vorsitzende der Rates die Sitzungsgewalt hat und das Hausrecht ausübt; gleiches gilt nach § 58 Abs. 2 GO auch für die Ausschüsse).

Auch für die Entscheidung der Rats- bzw. Ausschussvorsitzenden gilt, dass sie im Rahmen der Kommunalaufsicht überprüfbar sind.

<u>Regelungen in der Hauptsatzung/Verhältnis zur GO</u>

§ 5 Abs. 6 GO enthält eine ausdrückliche Ermächtigung für den Rat, in der Hauptsatzung nähere Regelungen zu den Absätzen 3 bis 5 festzulegen. Als untergesetzliche Rechtsnormen müssen sich Satzungen im Rahmen gesetzlicher Festlegungen halten. Es ist dem Rat also nur möglich, nähere Modalitäten des Zusammenwirkens der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten mit den kommunalen Organen in Ergänzung der Regelungen von GO und LGG festzulegen (vgl. Ziff. 21 der Handlungsempfehlungen zu § 5 Abs. 6 GO). Hiervon abweichende Regelungen sind hingegen nicht zulässig. In diesbezüglichen Zweifelsfällen sind Satzungsregelungen, in Anlehnung an den Grundsatz der gesetzeskonformen Auslegung, in diesem Sinne zu interpretieren.