



# **Geschlechtergerechtigkeit** im Öffentlichen Dienst in NRW



**DBB** NRW  
Beamtenbund  
und Tarifunion

## Inhaltsverzeichnis

- **Vorwort Roland Staude** ..... 4
- **Vorwort Prof. Dr. Lars Oliver Michaelis**..... 6
- **Zahlen, Daten, Fakten** ..... 8
  - Frauen im Öffentlichen Dienst ..... 8
  - Guter Einstieg – mittelmäßiges Fortkommen..... 10
  - Die berufliche Entwicklung ..... 11
  - Teilzeit als Karrierekiller ?(!)..... 14
  - Fakten in 5 Minuten*..... 16
- **Historische Betrachtung der Frauenförderung** ..... 18
- **Frauenförderung – Der NRW-Weg**..... 22
  - Ist Frauenförderung noch zeitgemäß?..... 22
  - Gutes Ziel – Falscher Weg..... 23
  - Fakten in 5 Minuten*..... 24
- **Beurteilungsnoten – Eine exemplarische Analyse** ..... 25
  - Beurteilungsnoten nach Geschlecht ..... 25
  - Beurteilungsnoten nach Beschäftigungsumfang ..... 26
  - Beurteilungsnoten als Schlüsselemente..... 27
  - Fakten in 5 Minuten*..... 27
- **EXKURS: Die dienstliche Beurteilung**..... 28
  - Inhalte der Beurteilung ..... 29
  - Das Beurteilungsverfahren ..... 29
- **Diskriminierungspotentiale in Beurteilungsrichtlinien** ..... 30
  - Das Beurteilungsverfahren ..... 31
  - Die Beurteilungskriterien ..... 33
  - Fakten in 5 Minuten*..... 37
- **Vorschläge für mehr Geschlechtergerechtigkeit** ..... 38
  - Fakten in 5 Minuten*..... 45
- **Geschlechtergerechte Rahmenbedingungen** ..... 46
  - Führungskräfteschulungen ..... 47
  - Familienfreundliche Arbeitsbedingungen ..... 47
  - Die Frauenvertretung des DBB NRW ..... 48

### Hinweis

Die Abschnitte „Fakten in 5 Minuten“ bieten jeweils eine Zusammenfassung des vorhergehenden Kapitels.

Alle Zusammenfassungen bieten in etwa 5 Minuten einen Kurzüberblick über das gesamte Thema der Broschüre.



## Vorwort

### Roland Staude

Gibt es in der heutigen Zeit eigentlich noch eine Benachteiligung von Frauen im Öffentlichen Dienst? Schließlich sind seit Jahren mehr als die Hälfte der Beschäftigten dort weiblich. Diese Frage taucht wohl als erstes auf, wenn man sich mit Geschlechtergerechtigkeit im Öffentlichen Dienst beschäftigt.

Und doch sind diese Sätze keine Widersprüche, sondern zwei Tatsachen, die nebeneinander stehen. Die Analyse der Zahlen macht deutlich, dass es zwar richtig ist, dass weibliche Beschäftigte in den Verwaltungen häufiger vertreten sind, gleichzeitig ist

es aber auch richtig, dass ihre Präsenz in den höheren Besoldungsgruppen, also in den Führungspositionen, nur gering ist.

Ähnliches lässt sich bei Beschäftigten beobachten, die in Teilzeit arbeiten, zum Beispiel weil sie Beruf und

**Es gibt viele Frauen im Öffentlichen Dienst, aber deutlich zu wenige in Führungspositionen.**

Familie miteinander vereinbaren wollen. Das macht deutlich, dass auch in einer vermeintlich weiblich geprägten Verwaltung durchaus eine Benachteiligung von Frauen stattfindet.

Der Deutsche Beamtenbund Nordrhein-Westfalen als starke Interessenvertretung der Beschäftigten im Öffentlichen Dienst möchte eine Sensibilisierung für dieses Thema erreichen und Ansätze liefern, wie Geschlechtergerechtigkeit mit konstruktiven Mitteln erreicht werden kann – denn Chancengleichheit ist Vorgesetztenpflicht!

Insbesondere in den vergangenen Monaten ist jedoch deutlich geworden, dass es bei der Herstellung von Geschlechtergerechtigkeit kein einfaches Patentrezept gibt.



Roland Staude, 1. Vorsitzender des DBB NRW  
(Foto: E. Figel)

Vielmehr hat die Benachteiligung vielfältige Ursachen und muss auf verschiedenen Ebenen angegangen werden. Eine der wichtigsten Stellschrauben dafür ist sicherlich die dienstliche Beurteilung.

Daneben sind jedoch auch Führungskräftebildungen und familienfreundliche Arbeitsbedingungen entscheidende Faktoren.

Die vorliegende Broschüre will dem Problem der Benachteiligung von Frauen im Öffentlichen Dienst auf den Grund gehen. Dabei sollen Fakten herausgestellt, Ursachen ergründet und auch Verbesserungsvorschläge aufgezeigt werden.

Sie ist in Kooperation mit einer Projektgruppe der Fachhochschule für Öffentliche Verwaltung NRW entstanden, der an dieser Stelle mein ausdrücklicher Dank gilt.

**Es gibt kein einfaches Patentrezept.**

## Vorwort

### Prof. Dr. Lars Oliver Michaelis

Seit einigen Monaten fördert die Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW (FHöV NRW) eine Untersuchung des eigenen Forschungszentrums für Personal und Management zum Thema „Beurteilungswesen in NRW“. Noch während der Antragsphase trat der DBB NRW mit der Idee eines begleitenden Studierendenprojektes zum Thema „Geschlechtergerechte Beurteilung“ an die FHöV NRW heran. Untersucht werden sollte, ob bei den Beurteilungen signifikant unterschiedliche Ergebnisse erzielt werden, ob die Beurteilungsrichtlinien im Land NRW geschlechtergerecht ausgestaltet sind und ggf. Verbesserungsvorschläge erarbeitet werden können.

Zum besseren Verständnis möchte ich Sie zunächst mit dem Modell eines Studierendenprojektes an der FHöV NRW vertraut machen: In der Mitte ihres Bachelor-Studiums, im zweiten Studienjahr, arbeiten Gruppen von 5 bis 10 Studierenden über einen Zeitraum von 9 Wochen intensiv an fachpraktischen Aufgabenstellungen. Dafür kommen die Ausbildungsbehörden, aber auch andere Stellen mit aktuellen Problemstellungen auf die Hochschule zu. Nach einer kurzen theoretischen Einweisung in Selbst- und Gruppenorganisation sowie Projektmanagement entwickeln die Studierenden ein eigenes Untersuchungsdesign und führen



*Prof. Dr. Lars Oliver Michaelis,  
Professor für Staats-, Europa- und  
Beamtenrecht an der FHöV NRW*

die Studie selbstständig durch. Begleitet werden sie dabei in fachwissenschaftlicher Hinsicht von einer/m Dozentin/en der FHöV NRW sowie von den Auftraggebern.

Vanessa Daheim, Thomas Elsner, Daniel Flören, Alexandra Wiegand und Julian Zimmermann sind Angehörige der kommunalen und staatlichen Studiengänge und bildeten das Projektteam. Bei der Umsetzung der Aufgabenstellung des Projektes mussten die fünf viel Engagement unter Beweis stellen.

Zunächst lag eine Schwierigkeit des Projektes darin begründet, aussagekräftiges Zahlenmaterial zu generieren. Mehrere Richtlinien mussten zudem gesichtet und im Hinblick auf Diskriminierungspotenzial analysiert werden. Schließlich waren überzeugende Verbesserungsvorschläge zu unterbreiten.

Am Ende der neun Wochen konnte das Projektteam eine über 200-seitige Projektarbeit vorlegen, die wissenschaftlich fundiert Kritik

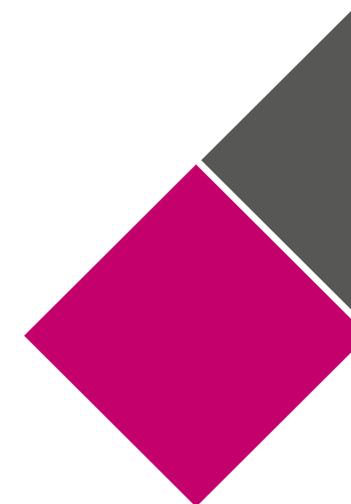
übt und profunde Ideen zur Verbesserung der Geschlechtergerechtigkeit im Beurteilungsverfahren unterbreitet. Dass nun der DBB NRW wesentliche Teile dieser Arbeit in eine Broschüre aufnimmt, kann als besondere Auszeichnung verstanden werden. Als betreuendem Dozenten bleibt mir nur, dem Projektteam zu danken und Anerkennung für die geleistete Arbeit auszusprechen. Hält man sich vor Augen, wie viel Engagement und Professionalität diese Studierenden

bereits im zweiten Studienjahr unter Beweis stellten, kann man beruhigt in die Zukunft des Öffentlichen Dienstes schauen.

Auch den ProjektbetreuerInnen des DBB NRW meinen ganz herzlichen Dank für die intensive Begleitung des Projektes!

Viel Freude beim Lesen.

**Richtlinien mussten gesichtet und im Hinblick auf Diskriminierungspotential analysiert werden.**





## Zahlen, Daten, Fakten

Der Öffentliche Dienst gilt landläufig als geschlechtergerecht. Durch regelmäßige Beurteilungen und ein gut strukturiertes Beförderungswesen wird impliziert, dass eine Benachteiligung von Frauen in diesem Berufsfeld nicht erfolgen kann.

Unterstützt wird dieses allgemeine Stimmungsbild durch die Tatsache, dass deutlich mehr als die Hälfte der Beschäftigten im Öffentlichen Dienst Frauen sind.

Der Frage, ob alleine diese Tatsache ausreichend ist, um von Geschlechtergerechtigkeit zu sprechen, soll das folgende Kapitel nachgehen.<sup>1</sup>

### ■ Frauen im Öffentlichen Dienst

Wie der vierte Landesgleichstellungsbericht<sup>2</sup> zeigt, waren zum 31. Dezember 2012 rund 337.700 Mitarbeitende

(BeamtInnen und Angestellte) im Öffentlichen Dienst des Landes Nordrhein-Westfalen beschäftigt.

Davon waren mehr als die Hälfte weiblich (58,7 Prozent). Somit hat sich der Frauenanteil insgesamt seit dem

Berichtszeitraum des ersten Landesgleichstellungsberichts (Stichtag 31. Dezember 2003) um 6,9 Prozentpunkte erhöht. Auch bei der

Betrachtung der einzelnen Laufbahngruppen ergibt sich nahezu durchgängig ein Frauenanteil von mehr als 50 Prozent. Lediglich

in der Laufbahngruppe 1, erstes Einstiegsamt (ehemals einfacher Dienst) waren Frauen mit 31,4 Prozent unterrepräsentiert.

### Beschäftigte der Landesverwaltung nach Laufbahngruppen<sup>3</sup> und Geschlecht, 31. Dezember 2012

	Gesamt	Frauen	Frauen in %
einfacher Dienst	3.999	1.257	31,4
mittlerer Dienst	54.179	34.906	64,4
gehobener Dienst	176.809	105.883	59,9
höherer Dienst	102.783	56.303	54,8
<b>Gesamt</b>	<b>337.770</b>	<b>198.229</b>	<b>58,7</b>

Quelle: Vierter Landesgleichstellungsbericht des Landes Nordrhein-Westfalen, S. 29

Auf den ersten Blick scheint die Gleichstellung von Frauen im Öffentlichen Dienst bereits vollständig Einzug gehalten zu haben. Insbesondere die Aussage, dass Frauen in den höheren Laufbahngruppen unterrepräsentiert sind, scheint erstmal entkräftet. Denn der Frauenanteil nahm zwar durchaus mit aufsteigender Laufbahngruppe ab, bewegte sich trotzdem immer auf einem hohen Niveau. Selbst in der Laufbahngruppe 2, zweites Einstiegsamt (ehemals höherer Dienst) stellten Frauen noch 54,8 Prozent der Beschäftigten.

<sup>1</sup> Im Folgenden wird auf den vierten Landesgleichstellungsbericht NRW (2015) Bezug genommen. Dieser arbeitet mit Daten zum Stichtag 31.12.2012 und bezieht sich auf den Berichtszeitraum vom 1.1.2010 bis 31.12.2012. Eine aktuellere Datenbasis ist derzeit nicht verfügbar.

<sup>2</sup> Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter des Landes Nordrhein-Westfalen: „Gleichstellung von Frauen und Männern im Öffentlichen Dienst – Vierter Bericht zur Umsetzung des Landesgleichstellungsgesetzes in der Landesverwaltung Nordrhein-Westfalen“ (2015), [https://www.mgepa.nrw.de/mediapool/pdf/emanzipation/frauen/4\\_LGG-Bericht.pdf](https://www.mgepa.nrw.de/mediapool/pdf/emanzipation/frauen/4_LGG-Bericht.pdf) (Stand August 2017)

<sup>3</sup> Aus Gründen der Vereinfachung wird die Bezeichnung „Laufbahngruppe“ auch für Tarifbeschäftigte geführt.

## ■ Guter Einstieg - mittelmäßiges Fortkommen

Lohnenswert ist jedoch auch ein zweiter Blick auf die Daten. Dabei wird nämlich deutlich, dass es innerhalb der Laufbahngruppen eine „Schere“ gibt, die sich mit steigender

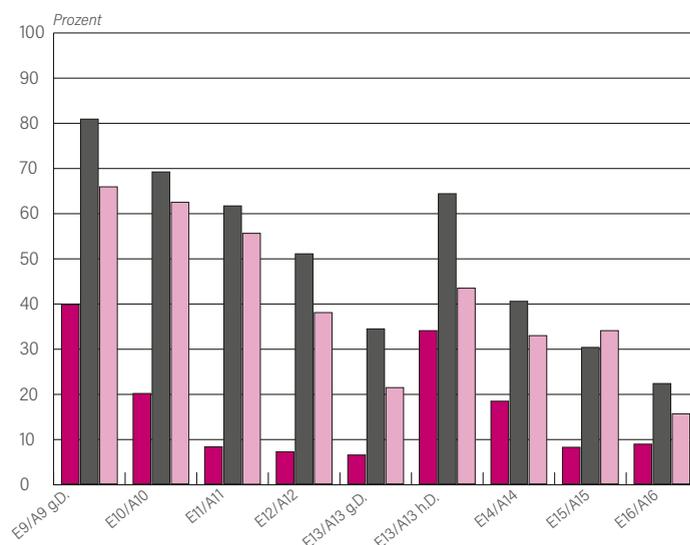
Besoldungsgruppe immer weiter zu Ungunsten von Frauen entwickelt. Konkret bedeutet das, dass es zwar in den Eingangsämtern einen sehr hohen Frauenanteil gab, dieser

aber ab dem ersten, spätestens zweiten Beförderungsjahr stark gesunken ist. In den Endämtern der Laufbahngruppen war der Frauenanteil durchgängig gering.

### Frauenanteile in den Besoldungsgruppen in ausgesuchten Bereichen, 2012

Quelle: Vierter Landesgleichstellungsbericht des Landes Nordrhein-Westfalen, Eigene Darstellung

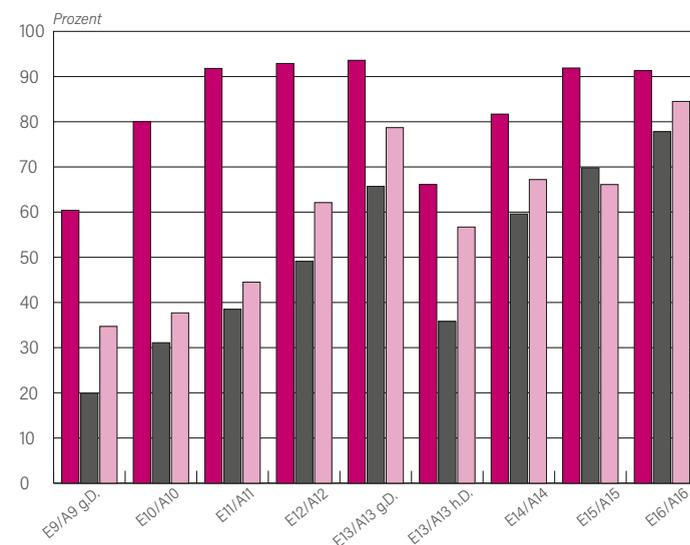
■ Polizeilicher Dienst inkl. innere Verwaltung  
■ Justizverwaltung  
■ Finanzverwaltung



### Männeranteile in den Besoldungsgruppen in ausgesuchten Bereichen, 2012

Quelle: Vierter Landesgleichstellungsbericht des Landes Nordrhein-Westfalen, Eigene Darstellung

■ Polizeilicher Dienst inkl. innere Verwaltung  
■ Justizverwaltung  
■ Finanzverwaltung



Genau das gegenteilige Bild ergibt sich bei der Betrachtung der Männeranteile innerhalb der einzelnen Besoldungsgruppen. Ihr Anteil in den Eingangsämtern war vergleichsweise gering und stieg mit zunehmender Besoldungsgruppe kontinuierlich an. In den Endämtern der Laufbahngruppen war der Männeranteil durchweg hoch.



Es lässt sich feststellen, dass trotz eines allgemein sehr hohen Frauenanteils im Öffentlichen Dienst die Verteilung innerhalb der einzelnen Laufbahngruppen ein sehr differenziertes Bild zeigt. Während der Frauenanteil mit steigender Besoldungsgruppe abnimmt, wird der Männeranteil immer größer. Entsprechend lässt sich folgern, dass Frauen im Öffentlichen Dienst zwar gute Einstiegsmöglichkeiten geboten werden, sie aber bei den Aufstiegschancen das Nachsehen haben. Hier lässt sich ein erstes Indiz dafür finden, dass es auch im Öffentlichen Dienst eine Benachteiligung von Frauen gibt.

## ■ Die berufliche Entwicklung

Interessant ist in diesem Zusammenhang der geschlechterdifferenzierte Vergleich der Beförderungschancen unter Einbeziehung des Lebensalters, das heißt die Entwicklung der Beförderungschancen im

Verlauf des Berufslebens. Hier lassen sich im Wesentlichen drei Lebensaltersabschnitte unterteilen.

1. **Unter 31 Jahren**
2. **31 bis 47 Jahre**
3. **Ab 47 Jahren**

### Unter 31 Jahren

Bis zu einem Alter von etwa 31 Jahren stiegen die Beförderungsquoten unabhängig vom Geschlecht von Jahr zu Jahr an. Betrug sie mit 26 Jahren noch durchschnittlich 3,1 Prozent, stiegen sie

bis zum 31. Lebensjahr auf ca. 5 Prozent an. Es zeigte sich aber schon in dieser Zeitspanne, dass Frauen seltener befördert wurden als Männer, wenn auch die Unterschiede im Vergleich zum weiteren Verlauf noch vergleichsweise gering waren.

### 31 bis 47 Jahre

Ab einem Alter von 31 Jahren begannen die Anteile der Frauen und Männer an den Beförderungen, sich immer stärker auseinander zu entwickeln. Die Beförderungsquote von Männern stieg massiv an und erreichte im Alter von 39 Jahren einen Maximalwert. Bei Frauen wurde ein Maximalwert dagegen erst mit 47 Jahren, also acht Jahre später erreicht. Auch bei der Höhe des Maximalwerts unterschieden sich Frauen und

Männer deutlich: Die Beförderungsquote bei Männern betrug in der Spitze 15,1 Prozent, bei den Frauen dagegen lag der Höchstwert mit 10,6 Prozent um ganze 4,5 Prozentpunkte darunter. Folglich wurden Frauen in dieser Altersgruppe nicht nur später befördert, sondern insgesamt auch seltener.

### Ab 47 Jahren

Die allgemeine Berücksichtigung bei Beförderungen nahm ab einem Alter von etwa 47 Jahren stetig ab, unabhängig vom Geschlecht. Mit geringen Schwankungen hielten sich die Frauen- und Männeranteile in der Zeit bis zur Pensionierung dann in etwa die Waage.

Diese Aufteilung korreliert im Wesentlichen auch mit der Geschlechterverteilung innerhalb der einzelnen Besoldungsgruppen. Denn die Einstellung im Eingangsamt bzw. die erste Beförderung finden in der Regel relativ früh im Erwerbsleben statt, also bis etwa Anfang dreißig. Hier stiegen Frauen und Männer noch relativ gleich häufig auf. Später sank der Anteil an beförderten Frauen, ebenso verringerte sich ihr Anteil mit aufsteigender Besoldungsgruppe.

Das deutet darauf hin, dass die oft beschriebene „Gläserne Decke“ für Frauen tatsächlich existiert.

## **Die Benachteiligung von Frauen hat unterschiedliche Ausprägungen in den verschiedenen Lebensphasen.**



Insgesamt lässt sich feststellen, dass die Benachteiligung von Frauen unterschiedliche Ausprägungen in den verschiedenen Lebensphasen hat. Während an den ersten Beförderungen innerhalb der Laufbahngruppe noch relativ viele Frauen partizipierten, änderte sich das etwa ab dem 31. Lebensjahr gravierend. Die Beförderungsquote von Frauen blieb weit hinter der von Männern zurück und entsprechend waren auch die Frauenanteile in den höheren Besoldungsgruppen einer Laufbahngruppe gering. Etwa nach dem 47. Lebensjahr scheint der Einfluss des Geschlechts auf die Beförderungschancen sich wieder relativiert zu haben.



## ■ Teilzeit als Karrierekiller ?(!)

Die unterschiedlich starke Ausprägung der Benachteiligung von Frauen in verschiedenen Lebensabschnitten deutet darauf hin, dass nicht alleine das Geschlecht ausschlaggebend ist, sondern noch weitere Faktoren eine Rolle spielen. Interessante Ansätze ergeben sich beim Abgleich der Beförderungsquoten mit Statistiken zum Beschäftigungsumfang.

Während bei Männern laut Zahlen des vierten Landesgleichstellungsberichts der Anteil der Vollzeitbeschäftigten bis zu einem Alter von 57 Jahren nicht unter 90 Prozent sank, fand sich bei den weiblichen Beschäftigten eine gänzlich andere Verteilung.

Bis zu einem Alter von knapp 30 Jahren sank der

### // In der Familienphase treten hauptsächlich Frauen beruflich kürzer.

Anteil der vollzeitbeschäftigten Frauen ebenfalls nicht unter 90 Prozent. Ab diesem Zeitpunkt fiel die Vollzeitquote jedoch kontinuierlich ab und erreichte ihren niedrigsten Wert im Alter von etwa 40 Jahren. Zu diesem Zeitpunkt waren gerade einmal 40 Prozent der Frauen in Vollzeit beschäftigt. Ebenso viele Frauen arbeiteten in Teilzeit mit einem Beschäftigungsumfang von 51 bis 99 Prozent der regelmäßigen Arbeitszeit. Die so genannte unterhältige Teilzeit (0 bis 50 Prozent der regelmäßigen Arbeitszeit) erreichte zu diesem Zeitpunkt mit etwa 20 Prozent ihren Maximalwert. In dieser Lebensphase befindet sich erfahrungs-

gemäß die Familienphase. Die Zahlen zeigen deutlich, dass hauptsächlich Frauen in dieser Phase beruflich kürzer traten und ihren Beschäftigungsumfang reduzierten.

Ab einem Alter von etwa 45 Jahren, begann der Anteil der Vollzeitbeschäftigten unter den Frauen wieder zu steigen. Mit einem Maximalwert von etwa 55 Prozent bewegte er sich jedoch nicht mal annähernd auf dem Anfangsniveau. Während der Anteil an überhältiger Teilzeit in den folgenden Lebensjahren in etwa konstant blieb, ging die Quote der unterhältigen Teilzeit bis etwa 5 Prozent zurück.



Beim Vergleich des Beschäftigungsumfangs mit den Beförderungsquoten lässt sich feststellen, dass besonders Frauen im Alter von 31 bis 47 Jahren, also während der Familienphase, häufig ihre Arbeitszeit reduzierten und gleichzeitig besonders selten bei Beförderungen berücksichtigt wurden. Folglich scheint der Beschäftigungsumfang neben dem Geschlecht ein weiterer wichtiger Faktor bei der Benachteiligung von Frauen zu sein.

Bestärkt wird dieser Zusammenhang auch durch die Verteilung durchschnittlicher Beförderungsquoten nach Beschäftigungsumfang. Bei den Beförderungen wurden im Durchschnitt 8 Prozent der Vollzeitbeschäftigten berücksichtigt, dagegen waren es bei den Beschäftigten in so genannter überhältiger Teilzeit rund 25 Prozent weniger (5,7 Prozent). Am wenigsten konnten jedoch die Beschäftigten mit einem Arbeitsumfang von

weniger als 50 Prozent von Beförderungen profitieren, sie wurden nicht einmal halb so oft berücksichtigt wie ihre KollegInnen in Vollzeit (3,5 Prozent).

Dabei wirkte sich die Benachteiligung von Teilzeitbeschäftigten nicht unmittelbar geschlechtsspezifisch aus, denn sowohl Frauen als auch Männer wurden deutlich seltener berücksichtigt, wenn sie ihre Tätigkeit in Teilzeit

ausübten. Jedoch muss zusätzlich beachtet werden, dass es sich bei den Teilzeitbeschäftigten in rund 86,1 Prozent der Fälle um Frauen handelt. Entsprechend wirkt sich eine Benachteiligung im Hinblick auf den Beschäftigungsumfang mittelbar stärker bei Frauen auf die Beförderungschancen aus als bei Männern.

## Fakten in 5 Minuten

Basierend auf den Daten des vierten Landesgleichstellungsberichts (Stichtag 31. Dezember 2012) scheint die Beschäftigungsstruktur im Öffentlichen Dienst mit einem Frauenanteil von 58,7 Prozent zunächst keinen Ansatz für eine Benachteiligung von Frauen zu liefern. Bei genauerer Betrachtung lässt sich jedoch feststellen, dass der insgesamt hohe Frauenanteil sich hauptsächlich durch eine überdurchschnittlich hohe Präsenz in den Eingangssämtern ergibt. Mit steigender Besoldungsgruppe nimmt der Frauenanteil signifikant ab.

Unter Hinzunahme von Daten bzgl. der Beförderungsquoten lässt sich zudem feststellen, dass eine Benachteiligung von Frauen hauptsächlich in der Altersgruppe der 31- bis 47-Jährigen zu finden ist und mit der verstärkten Reduzierung des Beschäftigungsumfangs korreliert. Denn in dieser Zeit sank die Quote der vollzeitbeschäftigten Frauen von 90 auf 40 Prozent. Dagegen blieb die Vollzeitbeschäftigung von Männern konstant auf einem sehr hohen Niveau und sank nicht unter 90 Prozent.

Die Zahlen belegen zudem, dass Beschäftigte in Teilzeit deutlich geringere Chancen hatten, befördert zu werden als Vollzeitbeschäftigte. Bei einem Beschäftigungsumfang von weniger als 50 Prozent der regelmäßigen Arbeitszeit waren die Chancen nicht mal mehr halb so hoch.

Geschlechtsspezifische Unterschiede lassen sich dabei zwar kaum finden, in Anbetracht der Tatsache, dass 86,1 Prozent der Teilzeitbeschäftigten Frauen sind, lässt sich jedoch konstatieren, dass von

der Benachteiligung von Teilzeitkräften hauptsächlich Frauen betroffen sind.

Folglich kann festgestellt werden, dass es zwei Faktoren sind, die im Öffentlichen Dienst zu einer Benachteiligung von Frauen führen:

**1. Das Geschlecht wirkt sich unmittelbar aus und verringert die Chancen von Frauen, befördert zu werden.**

**2. Der Beschäftigungsumfang wirkt sich mittelbar auf die Beförderungschancen von Frauen aus, da (die überwiegend weiblichen) Teilzeitkräfte deutlich seltener befördert werden.**



**Auch im Öffentlichen Dienst findet eine Benachteiligung von Frauen statt, unmittelbar auf Grund des Geschlecht und mittelbar auf Grund des Beschäftigungsumfangs.**





„Männer und Frauen sind gleichberechtigt“, diese Regelung sieht Artikel 3 Abs. 2 des Grundgesetzes seit 1949 vor. Ein schlichter Satz, der aber wegweisend für die nachfolgende Gleichberechtigung der Geschlechter in Deutschland gewesen ist. Doch mit diesem verfassungsrechtlichen Gebot wurden noch nicht unmittelbar die insbesondere im Bürgerlichen Gesetzbuch bestehenden Regelungen geändert, durch die Frauen diskriminiert wurden. Vielmehr war der Weg vom Patriarchat zur Gleichberechtigung lang.

Noch bis zum Jahr 1958

oblag die Entscheidungskompetenz in allen das gemeinschaftliche Leben betreffenden Angelegenheiten ausschließlich dem Mann.

Angestoßen durch das im Jahr 1958 vom Bundestag verabschiedete Gesetz zur Gleichberechtigung von Mann und Frau, wurde der Weg für die Gleichberechtigung geebnet. Allerdings schrieb auch dieses Gesetz die tradierte Rollenverteilung der sogenannten Hausfrauenehe und damit eine geschlechtsspezifische Arbeitsteilung in der Ehe fort. Frauen durften zwar erwerbstätig sein, jedoch mit der Einschränkung, dass dies mit ihren Pflich-

ten in Ehe und Familie vereinbar war.<sup>4</sup>

Ehemänner konnten fortan zwar nicht mehr fristlos ein bestehendes Arbeitsverhältnis ihrer Ehefrauen kündigen oder ihr Vermögen verwalten. Trotzdem behielten sie viele Privilegien und es dauerte noch weitere zwanzig Jahre, bis Frauen gänzlich ohne Erlaubnis ihres Ehepartners arbeiten durften.

Insbesondere die 1970er Jahre waren von einschneidenden Änderungen der Stellung der Geschlechter zu- und untereinander geprägt. Das ursprüngliche gesellschaftliche Leitbild, beim welchem der Mann

## Historische Betrachtung der Frauenförderung

**1949**

In-Kraft-Treten des Grundgesetzes der BRD. Gemäß Art. 3 Abs. 2 GG sind „Männer und Frauen gleichberechtigt“.

**1977**

Erstes Gesetz zur Reform des Ehe- und Familienrechts; Einführung des Partnerschaftsprinzips.

**1997**

In Art. 119 EG-Vertrag wird der Grundsatz des gleichen Entgelts bei gleicher Arbeit um gleichwertige Arbeit erweitert.

**2001**

Gleichbehandlung von Männern und Frauen bei der Bundeswehr, Umsetzung des Urteils des EuGH.

**2007**

Vierter Bericht zum Bundesgremienbesetzungsgesetz: Der durchschnittliche Frauenanteil unter den Gremienmitgliedern kann danach zwar gesteigert werden, jedoch ist in Deutschland das gesetzliche Ziel, die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen in Gremien zu schaffen, nach wie vor nicht erreicht.

1949

1958

1977

1994

1997

1999

2001

2006

2007

2016

**1958**

Verabschiedung des Gesetzes über die Gleichberechtigung von Mann und Frau.

**1994**

Das Zweite Gleichberechtigungsgesetz (Frauenförderungsgesetz) tritt in Kraft.

**1999**

Durch den Amsterdamer Vertrag verpflichtet sich die Bundesregierung, Gender Mainstreaming als Strategie und Methode zur Verbesserung der Gleichstellung einzuführen.

**2006**

Das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) tritt in Kraft

**2016**

In-Kraft-Treten des Dienstrechtsmodernisierungsgesetzes. Besonders interessant hier § 19 Abs. 6 Landesbeamtengesetz NRW und § 7 Landesgleichstellungsgesetz (LGG) auf Landesebene NRW

als Ernährer der Familie mit Letztentscheidungsrecht in Erziehungsfragen, dem sogenannten Stichentscheid, angesehen wurde, brach auf. Auch die bestehende Bildungsbenachteiligung auf Grund des Geschlechts auf Seiten der Frauen in der bis dahin vorherrschenden Rolle der Hausfrau und Mutter ist dahingehend entfallen, dass die Ehepartner in ihrer Rollenverteilung frei sind und im gegenseitigen Einvernehmen Regelungen zu Bereichen der Haushaltsführung und Erwerbstätigkeit treffen.<sup>5</sup>

Hierbei stand aber nicht die tatsächliche Gleichstellung der Geschlechter im Erwerbsleben im Fokus, zum Beispiel im Bezug auf gleiche Bezahlung bei gleicher Leistung. Das Erste Gesetz zur Reform des Ehe- und Familienrechts aus dem Jahr 1977 führte jedoch nicht nur das o.g. Partnerschaftsprinzip ein, sondern sah auch eine Änderung des bisher geltenden Scheidungsprinzips vor:

Es wurde vom Schuldprinzip auf das auch heute noch bestehende Zerrüttungsprinzip umgestellt.

Die Bundes- und Landesgesetzgebung und nicht zuletzt auch die Europäische Union bzw. Europäische Gemeinschaft (EG) sind seit den 1980er Jahren bestrebt, Benachteiligungen von Frauen zu unterbinden.

Mit dem Beschluss des Europäischen Rates im Jahr 1997 in Amsterdam, wurde die Zielsetzung der Förderung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern auch in Art. 2 und 3 des EG-Vertrags festgeschrieben. Zusätzlich wurde in Art. 119 des EG-Vertrags der Grundsatz des gleichen Entgelts bei gleicher Arbeit um gleichwertige Arbeit erweitert.

Durch den Amsterdamer Vertrag verpflichtete sich die Bundesregierung 1999, Gender Mainstreaming als Strategie und Methode zur Verbesserung der Gleich-

stellung von Frauen und Männern einzuführen.

Neben Frauenfördergesetzen, Bundes- und Landesgleichstellungsgesetzen dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz, um nur einige zu nennen, hat sich die Gleichstellung der Geschlechter letztlich durch die Grundgesetzänderung des Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG zum Bestandteil des modernen Demokratieverständnisses entwickelt. Hierdurch hat sich Deutschland seit 1994 zu einer aktiven Gleichstellungspolitik verpflichtet. Danach fördert der Staat die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin.

Aber: Die Bilanz der zurückliegenden 50 Jahre Geschlechtergerechtigkeit fällt zwiespältig aus: Neben den Erfolgen, wie zum Beispiel der rechtlich institutionalisierten Geschlechtergerechtigkeit im Erwerbsleben und

der kontinuierlich steigenden Erwerbsbeteiligung von Frauen, kann man immer noch nicht von einer tatsächlichen Chancengleichheit im Erwerbsleben sprechen, denn die Geschlechterlücke ist nach wie vor beträchtlich.<sup>6</sup>

Dies gilt letztlich auch für den öffentlichen Dienst in Nordrhein-Westfalen. Der DBB NRW und seine Landesfrauenvertretung haben sich in den vergangenen Jahren zu zahlreichen Gesetzgebungsvorhaben der nordrhein-westfälischen Landesregierungen immer wieder positioniert; sowohl in der Stellungnahme zur geplanten

Novellierung des Landesgleichstellungsgesetzes, welches am 6. Dezember 2016 in Kraft getreten ist, als auch insbesondere zu dem bereits am 1. Juli 2016 in Kraft getretenen Dienstrechtsmodernisierungsgesetz des Landes NRW mit den darin geplanten Änderungen zum § 19 Abs. 6 Landesbeamtengesetz NRW. Hiernach sollten Frauen bereits bei „Im Wesentlichen gleicher Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung“ bevorzugt befördert werden. Davon sei in der Regel dann auszugehen, „wenn die jeweils aktuelle dienstliche Beurteilung der Bewerberin und des Mitbewer-

bers ein gleichwertiges Gesamturteil aufweist“.

Damit stellte sich die Regelung gegen die vorherrschende Rechtsprechung, nach der das Geschlecht als Hilfskriterium erst zu einem wesentlich späteren Zeitpunkt der Reihung berücksichtigt werden sollte.

Bereits im Rahmen des dialogorientierten Verfahrens zum Gesetzgebungsverfahren hatte der DBB NRW darauf hingewiesen, dass diese geplante Regelung voraussichtlich auf Grund verfassungsrechtlicher Bedenken klageanfällig sein könnte.

## Die Bilanz der Frauenförderung in den vergangenen 50 Jahren fällt zwiespältig aus.

<sup>4</sup> Vgl. Sabine Berghahn, in Sylvia Conrad: *Das Patriarchat lässt grüßen. Vor 50 Jahren: Von der Schwierigkeit mit der Gleichberechtigung in West wie Ost*, in: [http://www.deutschlandfunkkultur.de/das-patriarchat-laesst-gruessen.984.de.html?dram:article\\_id=153358](http://www.deutschlandfunkkultur.de/das-patriarchat-laesst-gruessen.984.de.html?dram:article_id=153358)

<sup>5</sup> Vgl. Peter Dröge, in APuZ: *Geschlechterpolitik als Gestaltung von Geschlechterkulturen*, in: [http://www.bpb.de/apuz/31167/geschlechterpolitik-als-gestaltung-von-geschlechterkulturen?p=all#footnodeid\\_4-4](http://www.bpb.de/apuz/31167/geschlechterpolitik-als-gestaltung-von-geschlechterkulturen?p=all#footnodeid_4-4)

<sup>6</sup> Vgl. Jutta Allmendinger, Kathrin Leuze, Jonna Blank in: APuZ, *50 Jahre Geschlechtergerechtigkeit und Arbeitsmarkt*, in: <http://www.bpb.de/apuz/31161/50-jahre-geschlechtergerechtigkeit-und-arbeitsmarkt?p=all>



## Frauenförderung - Der NRW-Weg

### ■ Ist Frauenförderung noch zeitgemäß?

Wie die historische Betrachtung gezeigt hat, wurde auf verschiedenen Ebenen versucht, die Gleichstellung der Geschlechter voranzutreiben. Dabei haben sich die Bestrebungen im Zeitverlauf jedoch deutlich verändert: Während früher der Fokus darauf lag, bestehende Nachteile von Frauen gegenüber Männern durch

gezielte Frauenförderung auszugleichen, steht heute das Erreichen einer faktischen Gleichstellung der Geschlechter im Mittelpunkt.

Frauen werden heute als gleichwertig angesehen und sollen darin gefördert werden, ihr volles Potenzial auszuschöpfen. Entsprechende Maßnahmen der Frauenförderung sollen

darauf abzielen, eine geschlechtergerechte Anerkennung dieser Potenziale und Leistungen zu erreichen.

**Kurz gesagt: Die Bewertung der Arbeitsleistung soll geschlechtergerecht werden, wodurch automatisch eine Förderung von Frauen stattfindet.**

Die Ergebnisse des vorherigen Kapitels haben jedoch deutlich gemacht, dass trotz zahlreicher Bestrebungen in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten im Öffentli-

chen Dienst noch immer nicht von Chancengleichheit unter den Geschlechtern gesprochen werden kann. Ganz im Gegenteil findet eine Benachteiligung

von Frauen immer noch sowohl unmittelbar auf Grund des Geschlechts sowie auch mittelbar durch einen oftmals reduzierten Beschäftigungsumfang statt.

### ■ Gutes Ziel - Falscher Weg

Im Rahmen der Reform des Dienstrechts in Nordrhein-Westfalen<sup>7</sup> hatte die damalige Landesregierung das Ziel, Frauen im Öffentlichen Dienst zu fördern und ihren Anteil an Führungspositionen zu erhöhen. Das grundsätzlich gute Ziel

scheiterte letztlich jedoch an der Umsetzung.

Bereits im Vorfeld zum Inkraft-Treten des Gesetzes wurden zur Vorgehensweise der Landesregierung von zahlreichen Sachverständigen massive verfas-

sungsrechtliche Bedenken geäußert. Der Deutsche Beamtenbund NRW hatte zudem auf die Rechtsunsicherheit der gesetzlichen Formulierung<sup>8</sup> hingewiesen und die damit einhergehende Störung des Betriebsfriedens.

Zusätzlich zu den rechtlichen Bedenken liegt dem Gesetz jedoch nach Ansicht des DBB NRW auch ein grundsätzlicher „Konstruktionsfehler“ zugrunde. Bereits seit Beginn des Gesetzgebungsverfahrens hatte der Beamtenbund immer wieder darauf hingewiesen, dass die Benachteiligung von Frauen nicht erst bei der Beförderung beginnt, sondern vielmehr bereits bei der Beurteilung, da diese die rechtliche Grundlage für die Beförderung bildet. Entsprechend kann für den DBB NRW eine wirkliche Gleichstellung der Geschlechter nur dann erreicht werden, wenn auch das gesamte Beurteilungswesen geschlechtergerecht ausgestaltet ist.

<sup>7</sup> Das Dienstrechtsmodernisierungsgesetz ist am 1.7.2016 in Kraft getreten.

<sup>8</sup> Laut § 19 Abs. 6 LBG sollen Frauen bereits bei „Im Wesentlichen gleicher Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung“ bevorzugt befördert werden. Von dieser sei in der Regel auszugehen, „wenn die jeweils aktuelle dienstliche Beurteilung der Bewerberin und des Mitbewerbers ein gleichwertiges Gesamturteil aufweist“. Damit stellte sich die Regelung gegen die vorherrschende Rechtsprechung, nach der das Geschlecht als Hilfskriterium erst zu einem wesentlich späteren Zeitpunkt der Reihung berücksichtigt werden sollte. Anwendung finden sollte diese Regelung solange wie „im Bereich der [...] Behörde innerhalb einer Laufbahn der Frauenanteil in dem jeweiligen Beförderungsamte entweder den Frauenanteil im Einstiegsamte oder [...] unter dem zu besetzenden Beförderungsamte liegenden Beförderungsamte unterschreitet und der Frauenanteil [...] 50% noch nicht erreicht hat.“

## Fakten in 5 Minuten

Bereits 1949 wurde die Gleichberechtigung von Männern und Frauen im Grundgesetz verankert. Von einer tatsächlichen Gleichstellung der Geschlechter konnte zu diesem Zeitpunkt jedoch noch lange nicht die Rede sein. Ein wichtiger Meilenstein auf dem Weg dort hin war unter anderem das Gesetz zur Gleichberechtigung von Mann und Frau. Das 1958 vom Bundestag verabschiedete Gesetz legte erstmalig fest, dass die Entscheidungskompetenz für das gemeinschaftliche Leben nicht mehr ausschließlich beim Ehemann lag. Die tradierte Rollenverteilung innerhalb der Ehe blieb jedoch bestehen und wurde erst mit der Reform des Ehe- und Familienrechts im Jahre 1977 nicht mehr gesetzlich festgelegt.

Seit den 1980er Jahren finden sich zahlreiche Vorstöße auf Landes-, Bundes- und europäischer Ebene, die Benachteiligung von Frauen zu unterbinden, darunter Gleichstellungsgesetze, Gender Mainstreaming und Frauenförderpläne.

Zuletzt hatte 2016 der Vorstoß der damaligen nordrhein-westfälischen Landesregierung für Aufsehen gesorgt, mit dem sie versucht hatte, Frauenförderung im Rahmen des Dienstrechtsmodernisierungsgesetzes neu zu regeln.

Trotz übereinstimmender Zielsetzung war diese Regelung bereits im Vorfeld vom DBB NRW kritisiert worden. Grund dafür war zum einen die Rechtsunsicherheit der Regelung, vor allem aber die Tatsache, dass sie einen „Konstruktionsfehler“ hat. Sie setzt erst bei der Beförderung an, die Benachteiligung von Frauen beginnt aber bereits viel früher, nämlich schon bei der Beurteilung.

Entsprechend kann nach Ansicht des DBB NRW wirkliche Geschlechtergerechtigkeit nur erreicht werden, wenn das Beurteilungswesen insgesamt geschlechtergerecht ausgestaltet wird.



## Beurteilungsnoten - Eine exemplarische Analyse

Wie wichtig die Beurteilung für die Gleichstellung der Geschlechter ist, macht auch eine exemplarische Betrachtung<sup>9</sup> von Beurteilungsnoten deutlich. Insgesamt standen Daten von 11.548 Beurteilungen aus fünf Besoldungsgruppen der Laufbahngruppe 2, erstes Einstiegsamt (ehemals gehobener Dienst) zur Verfügung. Darunter waren 6.489 Frauen (56,2 Prozent) und 3.815 Beschäftigte in Teilzeit (33 Prozent).

### ■ Beurteilungsnoten nach Geschlecht

Die erste Betrachtung der Daten macht deutlich, dass sich auch hier die bereits beschriebene Benachteiligung von Frauen wiederfindet. Denn der Frauenanteil

nahm auch hier mit steigender Besoldungsgruppe kontinuierlich ab. War im Eingangsamt der Laufbahngruppe noch ein Frauenanteil von knapp 70 Prozent zu

finden, waren es im Endamt grade mal etwas mehr als 35 Prozent.

Ein ebensolches Gefälle zeigt sich auch bei der

Betrachtung der Noten. Fast durchgängig wurde die Bestnote „hervorragend“ überdurchschnittlich häufig an Männer vergeben, zum Teil sogar bis zu doppelt so häufig.<sup>10</sup>

Auch die zweitbeste Note „sehr gut“ wurde deutlich häufiger an männliche Beschäftigte vergeben, wenn auch die Unterschiede zwischen den Geschlechtern

nicht mehr ganz so gravierend waren. Frauen erhielten dagegen durchgängig häufiger die Noten „gut“ und „vollbefriedigend“. Und auch die schlechtesten Noten von „befriedigend“ bis „nicht bewährt“ wurden tendenziell

häufiger an Frauen vergeben. Wobei zu berücksichtigen ist, dass bei den letzten beiden Notenstufen („bewährt“ und „nicht bewährt“) mitunter nur eine sehr kleine Grundgesamtheit vorhanden war, da diese Noten nur sehr selten vergeben wurden.

**Frauen haben bei Beurteilungen oft das Nachsehen, da sie deutlich seltener Bestnoten erhalten und entsprechend später und/oder seltener befördert werden.**

## ■ Beurteilungsnoten nach Beschäftigungsumfang

Positiv ist festzuhalten, dass eine Reduzierung des Beschäftigungsumfangs für viele Mitarbeitende möglich ist, denn der Anteil an Teilzeitbeschäftigten betrug rund 33 Prozent. Bei der Betrachtung der Beurteilungsnoten nach Beschäftigungsumfang verblasst dieser positive Eindruck jedoch schnell wieder, da sich deutliche Parallelen zwischen dem Beschäftigungsumfang und den entsprechenden

Beförderungsquoten finden lassen. In keiner einzigen Besoldungsgruppe war der Anteil der Teilzeitbeschäftigten an der Bestnote „hervorragend“ auch nur ansatzweise so hoch wie der Gesamtanteil. Auch die

zweitbeste Note „sehr gut“ wurde an Beschäftigte in Teilzeit deutlich seltener vergeben. Dagegen fanden sich Teilzeitbeschäftigte überdurchschnittlich häufig in der unteren Hälfte der Notenskala wieder.

**Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass Teilzeitbeschäftigte bei Beurteilungen meistens schlechter beurteilt wurden als ihre KollegInnen in Vollzeit. Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass durchschnittlich 86,1 Prozent der Teilzeitbeschäftigten Frauen sind, wirkt sich diese Benachteiligung mittelbar überproportional negativ auf Frauen aus.**

<sup>9</sup> Exemplarisch wurde auf die vorliegenden Beurteilungsnoten eines Ressorts zurückgegriffen. Sie zeigen die Notenverteilung in der Laufbahngruppe 2, erstes Einstiegsamt (ehemals gehobener Dienst) zu einem bestimmten Beurteilungszeitpunkt. Da die Frauenanteile in diesem Ressort nicht wesentlich von den Anteilen in anderen Ressorts abweichen, ist jedoch davon auszugehen, dass die Verteilung eine gewisse Repräsentativität für sich in Anspruch nehmen kann.

<sup>10</sup> Proportional zum Anteil an der Gesamtzahl der Beschäftigten der jeweiligen Besoldungsgruppe.

## ■ Beurteilungsnoten als Schlüsselemente

Mit Blick auf die überdurchschnittlichen Bildungsabschlüsse von Frauen ist davon auszugehen, dass sie beruflich eine entsprechende Qualität der Arbeitsergebnisse erbringen können.

Folglich müssen die Gründe für die schlechteren Noten und die geringeren Beförderungschancen von Frauen im Beurteilungsweisen selbst begründet sein. Denn schlechtere Beurteilungsnoten führen automa-

tisch zu geringeren Beförderungsquoten. Entsprechend ist die Beurteilung das wesentliche Element für eine wirkliche Gleichstellung der Geschlechter.

## Fakten in 5 Minuten

Die exemplarische Analyse von Beurteilungsnoten zeigt deutlich, dass die Benachteiligung von Frauen nicht erst bei der Beförderung beginnt, sondern bereits bei der Beurteilung.

Frauen wurden deutlich seltener mit Bestnoten bewertet, fanden sich aber dagegen überdurchschnittlich häufig im Mittelfeld der Beurteilungsskala.

Gleiches konnte bei Teilzeitkräften festgestellt werden. Auch ihre Anteile an den Bestnoten waren unterdurchschnittlich. Auf Grund des hohen Frauenanteils unter den Teilzeitbeschäftigten konnte neben der direkten Benachteiligung auf Grund des Geschlechts auch eine mittelbare Benachteiligung auf Grund des Beschäftigungsumfangs nachgewiesen werden.

Da mit Blick auf die überdurchschnittlichen Abschlüsse von Frauen auch von einer entsprechenden Qualität der Arbeitsergebnisse auszugehen ist, liegt die Vermutung nahe, dass das Beurteilungsweisen Elemente enthält, die mindestens potenziell zu einer Benachteiligung von Frauen bzw. Teilzeitbeschäftigten führen können.



## EXKURS: Die dienstliche Beurteilung

Wie im vorherigen Kapitel beschrieben, hängt die Beförderung im Öffentlichen Dienst in erster Linie von der Beurteilung ab. Sie hat damit einen wesentlichen Anteil an der Herstellung von Geschlechtergerechtigkeit. Die meisten Beamtinnen und Beamten sowie viele weitere Beschäftigte im Öffentlichen Dienst werden im Laufe ihrer Dienstzeit in regelmäßigen Abständen beurteilt.

Grundsätzlich ist eine dienstliche Beurteilung eine schriftliche, dienstliche Äußerung über die fachliche Leistung, die Befähigung und unter Umständen auch über die Eignung von Beschäftigten. Sie dient damit der Verwirklichung des mit Verfassungsrang ausgestatteten Grundsatzes, Beschäftigte im Öffentlichen Dienst nur nach diesen Kriterien einzustellen und zu befördern. Ihr Ziel ist es, die im öffentlichen Interesse liegende Erfüllung hoheitlicher Aufgaben bestmöglich zu sichern. Daneben dient

die Beurteilung jedoch auch dem Anliegen der Beschäftigten, in ihrer Laufbahn beruflich weiterzukommen.

Nicht zuletzt soll eine Beurteilung auch den Vergleich mehrerer Beschäftigter miteinander ermöglichen. Dafür bedarf es einer aussagekräftigen, d. h. aktuellen, hinreichend differenzierten und auf gleichen Maßstäben beruhenden dienstlichen Beurteilung. Maßgeblich für den Vergleich ist in erster Linie das Gesamturteil, das durch eine Würdigung, Gewichtung und Abwägung der einzelnen leistungsbezogenen Gesichtspunkte zu bilden ist.<sup>11</sup>

Ganz allgemein können verschiedene Beurteilungsarten unterschieden werden. Die beiden häufigsten sind die Regelbeurteilung und die Anlass- bzw. Bedarfsbeurteilung.

**Regelbeurteilungen** sollen in regelmäßigen Abständen über den Beschäftigten

erstellt werden, häufig im Abstand von drei Jahren. Ihr Ziel ist es, die Leistungen und Fähigkeiten der Beschäftigten unabhängig von einer anstehenden Personalmaßnahme zu beurteilen. Dabei wird eine größere Zahl Beschäftigter innerhalb einer Vergleichsgruppe bewertet, in der Regel Beschäftigte derselben Laufbahn, Laufbahngruppe und Besoldungsgruppe.

**Anlass- bzw. Bedarfsbeurteilung** dagegen werden dann erstellt, wenn dienstliche oder persönliche Gründe eine solche erforderlich machen. Das kann z. B. der Fall sein, wenn ein Beschäftigter seine Probezeit beendet, befördert werden soll oder sich um einen Beförderungsdienstposten beworben hat, um etwa eine vergleichbare Auswahlgrundlage zu schaffen.

## ■ Inhalte der Beurteilung

Unabhängig von der Art der Beurteilung soll darin grundsätzlich ein Werturteil vom Beurteilenden darüber ausgesprochen werden, ob und inwieweit Beschäftigte den fachlichen und persönlichen Anforderungen des Amtes und der Laufbahn entsprechen und für eine Beförderung ins nächsthöhere Amt geeignet sind. Dabei ist der Maßstab für die Beurteilung nicht die konkrete Aufgabe bzw. der

Aufgabenbereich der Beschäftigten, sondern das entsprechende Statusamt.<sup>12</sup> Damit die dienstliche Beurteilung den Anforderungen an die notwendige Aussagekraft entspricht, ist es erforderlich, dass sie

- die dienstliche Tätigkeit im maßgebenden Beurteilungszeitraum vollständig erfasst,
- auf zuverlässige Erkenntnisquellen gestützt ist,
- das zu erwartende

Leistungsvermögen im Hinblick auf das angestrebte Amt auf Basis der erbrachten Leistung im innehabenden Amt differenziert darstellt,

- sowie auf gleichen Bewertungsmaßstäben beruht.<sup>13</sup>

Regelmäßig wird die Beurteilung dabei in mindestens zwei Bereiche unterteilt, die Leistungs- und die Befähigungsbeurteilung.

**Leistungsbeurteilung:** Es werden die quantitativen und qualitativen Arbeitsergebnisse der Beschäftigten beurteilt.

**Befähigungsbeurteilung:** Es werden die Fähigkeiten, Fachkenntnisse und Charaktereigenschaften der Beschäftigten beurteilt, die im dienstlichen Umgang gezeigt wurden und für die weitere Verwendung und die berufliche Entwicklung von Bedeutung sind.

## ■ Das Beurteilungsverfahren

Bei der Gestaltung des Beurteilungsverfahrens hat der Dienstherr einen weiten Gestaltungsspielraum. Entsprechend kann je nach Erfordernissen des Ressorts das

Verfahren so wie auch das Beurteilungssystem selbst unterschiedlich ausgestaltet sein, bis hin zur Aufstellung

einer eigenen Notenskala und der Festlegung, welcher Begriffsinhalt mit den einzelnen Notenbezeichnungen auszudrücken ist.<sup>14</sup>

<sup>11</sup> Vgl. BVerwG, beispielsweise Urteile vom 04.11.2010, 2 C 16.09, oder vom 30.06.2011, 2 C 19.10 - juris

<sup>12</sup> Vgl. BVerwG, Urteil vom 17.09.2015, 2C 27/14, Rn. 28 - juris

<sup>13</sup> Vgl. BVerwG, Beschluss vom 21.12.2016, 2 VR 2/16, Rn. 24 - juris.

<sup>14</sup> Das schließt auch die Möglichkeit ein, die Noten allein durch eine Zahl auszudrücken. Maßgebend ist, dass das Beurteilungssystem auf alle Beurteilten gleichmäßig angewendet und nach dem Zusammenhang des Beurteilungssystems die Notenbezeichnung die Einschätzung der Leistungen des Beschäftigten im Verhältnis zu vergleichbaren Beschäftigten erkennen lässt. - Vgl. BVerwG, Urteil 17.09.2015, 2C 27/14, Rn. 16, mit weiteren Nachweisen - juris.



## Diskriminierungspotenziale in Beurteilungsrichtlinien

Die inhaltliche Ausgestaltung der Beurteilungsrichtlinien ist in Nordrhein-Westfalen sehr unterschiedlich, da es keine universelle Richtlinie gibt, sondern jedes Ressort eigene Vorgaben zur Beurteilung ihrer Beschäftigten erlassen kann.

Folglich ist auch die Beachtung und Gewichtung des Themas Geschlechtergerechtigkeit unterschiedlich ausgeprägt.

Deutlich wird das zum Beispiel bei der expliziten Ausführung zum Thema Diskriminierung bzw. Vermeidung von Diskriminierung von bestimmten Beschäftigtengruppen, die hier anhand einiger exemplarischer Beispiele aufgeführt werden sollen:<sup>15</sup>

Um ein Bewusstsein für das Thema Geschlechtergerechtigkeit zu schaffen, fordern einige Beurteilungsrichtlinien

ein hohes Maß an „Unvoreingenommenheit und Gewissenhaftigkeit“ von den Beurteilenden. Andere weisen darauf hin, dass „unbewusste Tatsachen, wie das Vorliegen einer Teilzeitbeschäftigung oder das Geschlecht der Beschäftigten [...] Einfluss auf die Beurteilung haben können“ bzw., dass „geschlechterspezifische Ausgangsbedingungen und Auswirkungen angemessen reflektiert werden sollen“.

Gemeinsames Ziel dieser Formulierungen ist es, das Bewusstsein der Beurteilenden für eine mögliche Benachteiligung zu schärfen und dadurch einer Voreingenommenheit entgegenzuwirken. Problematisch an diesen grundsätzlich guten Ansätzen ist jedoch vor allem, dass

sie zu wenig präzise sind. Sie warnen zwar grundsätzlich vor einer Benachteiligung, führen aber nicht konkret aus, wie sich diese ausdrücken könnte. Damit bleibt das Thema nicht greifbar und somit letztlich der subjektiven Wahrnehmung und Bewertung des Beurteilenden überlassen. Weiterhin ist

es auch kritisch zu sehen, dass es sich lediglich um Soll-Vorgaben handelt. Diese Formulierungen schwächen die Bedeutsamkeit des Themas ab. Darüber hinaus ist es ebenfalls kritisch zu sehen, dass keinerlei Sanktionsmöglichkeiten vorgesehen sind, falls diese Vorgaben nicht eingehalten werden.

### ■ Das Beurteilungsverfahren

In den seltensten Fällen werden Beurteilende bewusst denken, geschweige denn sagen: „Frau XY kann keine Spitzennote erhalten, schließlich ist sie eine Frau und arbeitet außerdem in Teilzeit.“ Vielmehr ist in der Praxis eine unbewusste Benachteiligung von Personen oder Personengruppen verbreiteter. Gleichzeitig ist diese Art der Diskriminierung aber auch problematischer, da sie – sogar für Beurteilende selbst – schwerer aufzudecken ist. Die Hintergründe dafür sind vielfältig, deswegen sollen hier exem-

plarisch drei Faktoren aufgeführt werden, die Einfluss auf die Wahrnehmung von Beurteilenden haben können:<sup>16</sup>

1. **Stereotype**
2. **„Rollenklischees“**
3. **Spezifische Verzerrungseffekte**

**1. Stereotype**  
Stereotype dienen im Allgemeinen der mentalen Vereinfachung komplexer Sachverhalte und können im alltäglichen Leben durchaus sinnvoll sein. Viele Stereotype beziehen sich jedoch auf Eigenschaften welche

den jeweiligen Geschlechtern zugeschrieben werden, also vermeintlich typisch männliche oder weibliche Eigenschaften. Problematisch werden Stereotype aber erst, wenn sie nicht mehr als solche wahrgenommen, sondern für Realität gehalten werden.

Sehr deutlich wird das an einem stereotypen Beispiel, das immer wieder im Zusammenhang mit den Geschlechtern auftaucht: „Frauen können nicht mit Zahlen umgehen“. Eine Führungskraft, die dieses

<sup>15</sup> Vgl. „Geschlechtergerechte Beurteilung“ - Projektarbeit der Fachhochschule für Öffentliche Verwaltung NRW - Kapitel 7

<sup>16</sup> Vgl. „Geschlechtergerechte Beurteilung“ - Projektarbeit der Fachhochschule für Öffentliche Verwaltung NRW - Kapitel 7



## // Der Mann gilt als Hauptverdiener während die Frau nur „hinzuverdient“.

Stereotyp oder Vorurteil für bare Münze nimmt, würde für die Buchhaltung oder das Controlling niemals eine Frau einstellen, da sie klassische Stereotype für Realität hält und eine Überprüfung dieser überhaupt nicht zulässt.

In einer so stark ausgeprägten Form zeigen sich Stereotype bei Beurteilungen jedoch in der Regel nicht. Sehr wohl lassen sich aber Ansätze davon häufig bei den einzelnen Kriterien der Leistungs- und Befähigungsbeurteilung finden.

### 2. „Rollenklischees“

Auf den ersten Blick scheint dieses Kriterium sich nicht vom vorhergehenden zu unterscheiden, jedoch hat es einen anderen Hintergrund. Früher war die gängige Aufgabenteilung der Geschlechter relativ klar: Der Mann war für die außerhäusliche Arbeit zuständig und die Frau für die so genannte Familienarbeit. Trotz vieler Veränderungen in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten ist dieses „klassische“ Rollenbild bis heute noch nicht komplett

aus den Köpfen einiger Menschen verschwunden. Es äußert sich häufig z. B. noch in der Gestalt, dass der Mann als „Hauptverdiener“ gilt und die Frau – häufig in Teilzeit – nur „hinzuverdient“.

Diese Tatsache kann für Beurteilende – bewusst oder unbewusst – ebenfalls relevant bei der Beurteilung der Leistung von Beschäftigten sein. So kann beispielsweise die Beförderung (und die damit einhergehende finanzielle Besserstellung) des Mannes als wichtiger eingeschätzt werden, da er der „Hauptverdiener“ der Familie ist, während die Kollegin „nur“ „Hinzuverdienerin“ ist. Entsprechend könnte die Leistung des Mannes – bewusst oder unbewusst – besser bewertet werden.

### 3. Spezifische Verzerrungseffekte

Eine Vielzahl von Effekten kann dazu beitragen, dass die Wahrnehmung der Realität verzerrt wird, und das in der Regel unbewusst. Einige dieser Effekte sollen

hier exemplarisch aufgeführt werden.

Beim so genannten **„Similar-to-me-Effekt“** werden diejenigen besser beurteilt, die Ähnlichkeiten zum Beurteilenden aufweisen. Dieser Effekt hat unter anderem deswegen einen so großen Einfluss auf die Geschlechtergerechtigkeit, da viele Führungspositionen von Männern besetzt werden, die dann wiederum auf Grund dieses Effekts

eher dazu tendieren, ihrerseits Männer besser zu beurteilen. Entsprechend ergibt sich hier eine Verstärkung der Benachteiligung bei der Beurteilung der Leistung von Frauen.

Weitere Effekte, die häufig zu finden sind, sind der **„Hierarchie-Effekt“** bzw. der **„Klebe-Effekt“**, die in gewisser Hinsicht Gegenpole zueinander bilden. Beim **„Hierarchie-Effekt“** werden Beschäftigte nur

deswegen besser beurteilt, weil sie eine Position haben, die im Allgemeinen höher bewertet wird. Beim **„Klebe-Effekt“** dagegen wird die Beförderungswürdigkeit und Leistungsfähigkeit schon deswegen in Frage gestellt, weil die Beschäftigten bereits länger nicht befördert wurden.

## ■ Die Beurteilungskriterien

Neben den oben genannten Effekten findet sich Diskriminierungspotenzial auch in den Beurteilungskriterien selbst. Diese werden im Rahmen der einzelnen Beurteilungsrichtlinien

festgelegt und können deswegen sehr unterschiedlich sein. Aus diesem Grund sollen hier nur exemplarisch einige Beispiele für Leistungs- und Befähigungskriterien aufgeführt werden.

Positiv zu bewerten ist, dass diese Kriterien in der Regel nicht für sich alleine stehen, was einen sehr weiten Interpretationsspielraum für den Beurteilenden eröffnen würde.

Im Beurteilungsbogen selbst erfolgt meist eine kurze stichwortartige Beschreibung, wie die genauen Inhalte der Kriterien definiert werden. Einige Beurteilungsrichtlinien gehen sogar noch weiter und ergänzen diese durch ausführliche Beschreibungen im Anhang.

### Leistungskriterien:

Arbeitsmenge, Arbeitseinsatz, Arbeitsweise, Arbeitserfolg, Arbeitsgüte, etc.

### Befähigungskriterien:

Denkvermögen, Konfliktfähigkeit, Konzeptionelles Arbeiten, Motivation, Auffassungsgabe, Urteilsvermögen, Entscheidungsfähigkeit, Kommunikation, Leistungsbereitschaft, Analysefähigkeit, etc.

Trotzdem bergen die Kriterien noch Potenzial für Diskriminierungen, sowohl auf Grund des Geschlechts als auch auf Grund des Beschäftigungsumfangs. Diese liegen vor allem in folgenden Aspekten begründet:<sup>17</sup>

1. **Stereotype Ausgestaltung der Kriterien zulasten von Frauen.**
2. **Überschneidungspotenzial der Kriterien.**
3. **Mangelnde Beschreibung der einzelnen Ausprägungsstufen.**

### 1. Stereotype Ausgestaltung der Kriterien zulasten von Frauen

Wie bereits erwähnt, dienen Stereotype im Allgemeinen einer mentalen Vereinfachung bei der Wahrnehmung der Welt. Entsprechend sind sie gesamtgesellschaftlich stark verbreitet und lassen sich folglich auch in Beurteilungen nicht gänzlich vermeiden. Häufig entsteht die Stereotypisierung auf Grund

der Geschlechter. So werden beispielsweise die Attribute „einfühlsam“, „kommunikativ“ oder „loyal“ eher mit Weiblichkeit assoziiert, Kriterien wie „Entscheidungsfreude“, „Eigenständigkeit“ oder „analytisch systematisches Denken“ eher mit Männlichkeit.

Diese stereotype Zuordnung kann zwar nicht komplett umgangen werden, durch eine ausgewogene Auswahl der Kriterien lässt sie sich jedoch relativieren. Dabei ist jedoch auch der Tatsache Rechnung zu tragen, dass die männlichen Attribute häufig mit Anforderungen an Führungskräfte in Verbindung gebracht werden. Hier kann gegebenenfalls mit einem entsprechenden Verfahren bei der Gewichtung der Kriterien entgegengewirkt werden.

**Stereotype dienen der mentalen Vereinfachung, können aber die Wahrnehmung von Leistung verzerren.**

### 2. Überschneidungspotenzial der Kriterien.

Dieses Kriterium steht in engem Zusammenhang mit dem vorhergehenden, da es verstärkend darauf wirken kann. Wird bei der Definition der einzelnen Kriterien nicht auf eine Überschneidungsfreiheit geachtet, so können sich bestimmte Fähigkeiten und/oder Leistungen von einzelnen Beschäftigten überproportional auswirken. Das wiegt im Sinne der Geschlechtergerechtigkeit umso schwerer, wenn es sich dabei um stereotype Kriterien handelt.

Darüber hinaus bietet dieses Kriterium auch viel Diskriminierungspotenzial für Teilzeitbeschäftigte. Findet keine eindeutige Definition und keine klare Abgrenzung statt, so könnten

dieser Beschäftigtengruppe zum Beispiel die Kriterien „Belastbarkeit“, „Leistungsbereitschaft“ und „Flexibilität“ gleichermaßen zum Nachteil werden, wenn Beurteilende sie fälschlicherweise als Bereitschaft, Überstunden zu machen interpretieren, es den Beschäftigten z. B. auf Grund der Kinderbetreuungssituation aber nicht möglich ist, (unangemeldet) Überstunden zu machen.

### 3. Mangelnde Beschreibung der einzelnen Ausprägungsstufen.

Während die einzelnen Kriterien der Leistungs- bzw. Befähigungsbeurteilung in der Regel noch relativ gut beschrieben sind, lässt sich eine Ausprägungsbeschreibung nur selten in den Beurteilungsrichtlinien finden. Bei den Leistungskriterien findet sich häufig eine fünfstufige Skala, die von 1 Punkt

(„entspricht nicht den Anforderungen“) bis zu 5 Punkten („übertrifft die Anforderungen in besonderem Maße“) reicht. Doch wo genau der Unterschied zwischen z. B. vier („übertrifft die Anforderungen“) und fünf Punkten („übertrifft die Anforderungen



<sup>17</sup> Siehe „Geschlechtergerechte Beurteilung“ - Projektarbeit der Fachhochschule für Öffentliche Verwaltung NRW - Kapitel 7



in besonderem Maße“) liegt, wird nicht festgeschrieben. Gleiches gilt für die Ausprägungsgrade bei den Befähigungsmerkmalen. Diese werden z. B. in „weniger ausgeprägt“, „erkennbar ausgeprägt“, „deutlich ausgeprägt“ und „stark ausgeprägt“ unterteilt. Auf welcher Basis die Zuordnung erfolgen soll bleibt an der Stelle jedoch offen.

Weiterhin kritikwürdig ist die Tatsache, dass die einzelnen Skalen der Beurteilungen uneinheitlich sind, und sich häufig zudem von der Gesamtbewertungsskala unterscheiden. So können beispielsweise die Leistungskriterien vier, die

Befähigungskriterien fünf, die Gesamtskala sieben Stufen haben. Da häufig nicht mit numerischen Verfahren gearbeitet wird, also beispielsweise der schlichten Addition der Punktzahlen der einzelnen Kriterien, ergibt sich hier ein Interpretationsspielraum für Beurteilende, die letztlich das Gesamtergebnis nach eigenem Ermessen in die Gesamtskala einordnen müssen.

Grundsätzlich lässt sich feststellen, dass die Gefahr für eine Benachteiligung auf Grund der vorgenannten Aspekte bei den Befähigungskriterien größer ist, da hier verstärkt auf

charakterliche Eigenschaften der Beschäftigten abgezielt wird. Dabei ist der Interpretationsspielraum regelmäßig größer als bei der Leistungsbeurteilung, die im Wesentlichen an die Aufgabe geknüpft ist.

Vor diesem Hintergrund ist es besonders kritisch zu betrachten, dass die Gewichtung der beiden Beurteilungsarten für das Gesamturteil unterschiedlich gesetzt wird. Während in einigen Beurteilungsrichtlinien die Leistungskriterien für das Gesamturteil ausschlaggebend sind und die Befähigungskriterien nur eine Tendenz ausmachen, legen andere Richtlinien den Fokus auf die Befähigungsbeurteilung. Begründet wird letzteres z. B. mit der Tatsache, dass die Befähigungskriterien einen besseren Ausblick auf die Eignung für das nächsthöhere Amt zulassen. Dies ist auf Grund der stärkeren Anfälligkeit der Kriterien für subjektive Bewertungen jedoch durchaus differenziert zu betrachten.

## Fakten in 5 Minuten

In Nordrhein-Westfalen gibt es eine nahezu unüberschaubar große Anzahl an Beurteilungsrichtlinien, da diese nicht einheitlich vom Land vorgegeben, sondern von den einzelnen Ressorts selbst festgelegt werden.

Das Thema Diskriminierung wird von den meisten Beurteilungsrichtlinien aufgenommen, jedoch unterscheidet sich die Art und Weise und auch die Gewichtung des Themas. In der Regel wird dabei versucht, innerhalb der Richtlinien das Bewusstsein der Beurteilenden für eine mögliche Benachteiligung zu schärfen. Kritisch anzumerken ist jedoch, dass die Formulierungen in der Regel wenig präzise sind und außerdem Sanktionsmöglichkeiten bei Nichteinhaltung fehlen.

Diskriminierung auf Grund des Geschlechts oder des Beschäftigungsumfangs erfolgt in der Regel nicht bewusst und wird durch verschiedene Effekte begünstigt, wie z. B. den „Similar-to-me-Effekt“, den „Hierarchie-Effekt“ und den „Klebe-Effekt“. Darüber hinaus können beispielsweise Stereotype unbewusst für Realität gehalten werden und auch Rollenklischees, wie „Hinzuverdiener“ oder „Hauptverdiener“ können Einfluss auf die Beurteilung haben.

Diese Effekte entfalten ihr Diskriminierungspotenzial zum großen Teil über die einzelnen Kriterien der Leistungs- und Befähigungsbeurteilung, wobei ihre Wirkung auf letztere deutlich größer ist.

Dem wird bis zu einem gewissen Punkt durch konkrete Beschreibungen der Kriterien vorgebeugt, eine gänzliche Objektivierung gelingt dadurch jedoch nicht, da sich weiterhin stereotype Ausgestaltungen der Kriterien, Überschneidungspotenziale sowie eine mangelnde Beschreibung der Ausprägungsstufen finden lassen, die sich nachteilig auswirken können.

Nicht zuletzt wird das Diskriminierungspotenzial dadurch verstärkt, dass die einzelnen Skalen innerhalb der Beurteilungen uneinheitlich sind und auch die Beurteilungsarten (Leistungs- und Befähigungsbeurteilung) je nach Richtlinie unterschiedlich gewichtet werden. Das alles lässt einen großen Interpretationsspielraum für die Beurteilenden zu und eröffnet damit das Feld für die Diskriminierung von bestimmten Personen oder Personengruppen.





## Vorschläge für mehr Geschlechtergerechtigkeit

Wie die vergangenen Kapitel deutlich gemacht haben, lässt sich auch im Öffentlichen Dienst trotz eines hohen Frauenanteils eine Benachteiligung von Frauen finden.

Ebenfalls nachgewiesen werden konnte, dass ihr Ursprung zu großen Teilen

im Beurteilungswesen liegt. Denn dieses besitzt immer noch ein großes Diskriminierungspotenzial für Frauen und Teilzeitbeschäftigte.

Eine Projektgruppe der Fachhochschule für Öffentliche Verwaltung NRW hat im Rahmen ihrer Projektarbeit „Geschlechtergerechte Beur-

teilung“ einige Vorschläge erarbeitet, wie die Benachteiligung von Frauen und Teilzeitbeschäftigten ihrer Ansicht nach verringert und das Beurteilungswesen insgesamt objektiver gestaltet werden könnte. Sie haben – auszugsweise – folgende Punkte herausgearbeitet:<sup>17</sup>

### Optimierungsvorschläge der Projektgruppe:

#### 1. Vereinheitlichung der Beurteilungsrichtlinien

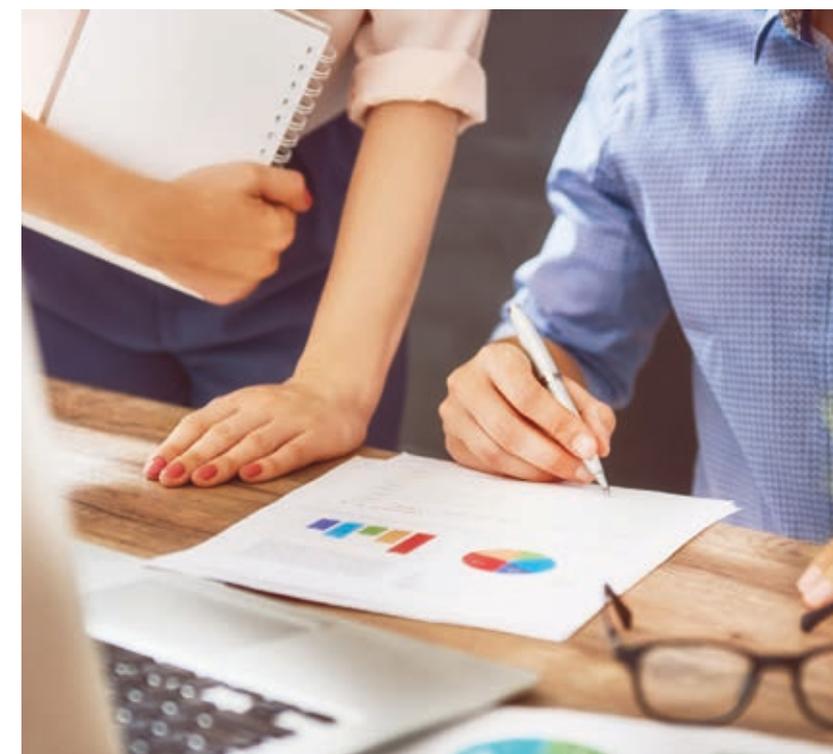
Aktuell gibt es in Nordrhein-Westfalen eine sehr große Zahl an Beurteilungsrichtlinien. Diese beinhalten zum Teil unterschiedliche Kriterien und Bewertungssysteme. Das macht eine Vergleichbarkeit zwischen verschiedenen Bereichen schwierig. Hinzu kommt noch die Aktualität bzw. das Alter der Richtlinien. Während manche Regularien relativ neu sind, wurden andere bereits vor zehn oder mehr Jahren erstellt. Das erschwert nicht nur zusätzlich die Vergleichbarkeit, sondern wirkt sich auch negativ auf den Aspekt der Geschlechtergerechtigkeit aus. Denn grundsätzlich ist davon auszugehen, dass das Thema in aktuelleren Beurteilungsrichtlinien stärker Berücksichtigung findet. Nicht zuletzt bieten einheitliche Beurteilungsrichtlinien den Vorteil, dass Veränderungen darin vergleichsweise einfach und schnell implementiert werden können.

#### 2. Kürzere Beurteilungszeiträume

Dieser Ansatz bezieht sich speziell auf den Bereich der Regelbeurteilungen, die in vielen Ressorts alle drei Jahre erstellt werden. Die zu beurteilende Zeitspanne ist mit drei Jahren lang gewählt, sodass es für die Beurteilenden mitunter schwierig sein dürfte, die Leistungen der Beschäftigten realitätsgerecht über den Verlauf der gesamten Zeitspanne darzustellen. Hier könnten kürzere Beurteilungszeiträume förderlich sein.

#### 3. Anzahl der zu Beurteilenden überschaubar halten

Die Beurteilung ist ein Akt wertender Erkenntnis und ist sowohl entscheidend für den optimalen Einsatz der Beschäftigten als auch von großer Bedeutsamkeit für das berufliche Fortkommen. Entsprechend sollte eine Beurteilung nicht nebenbei oder unter Zeitdruck erstellt werden müssen. Dazu ist es notwendig, das ein adäquates Zeitfenster bereits im Rahmen der Arbeitsplatzbeschreibung eingeplant wird.



<sup>17</sup> Siehe „Geschlechtergerechte Beurteilung“ - Projektarbeit der Fachhochschule für Öffentliche Verwaltung NRW - Kapitel 8

## **Eine „Zusammenfassende Würdigung“ schafft zusätzliche Transparenz bei der Beurteilung.**

Aus diesem Grund sollte die Anzahl der Beschäftigten, die Beurteilende jeweils bewerten sollen, überschaubar sein. Ansonsten kann nicht garantiert werden, dass eine adäquate Abbildung der Leistung der Beschäftigten erfolgt.

### **4. Geschlechterneutrale Beschreibung und Operationalisierung der Beurteilungskriterien**

Dieser Aspekt zielt konkret auf die inhaltliche Ebene der Beurteilung ab. Dabei geht es zum einen um die Auswahl der Kriterien, die für eine Beurteilung maßgebend sind.

Zum anderen ist es jedoch auch wichtig, die Beschreibungen der einzelnen Kriterien geschlechtergerecht auszugestalten, um den Interpretationsspielraum für Beurteilende zu verringern.

Das ist insbesondere bei der

Befähigungsbeurteilung wichtig, da diese stark auf Charaktereigenschaften abzielt.

### **5. Objektivierung der Beurteilungen**

Absolut objektiv kann und wird eine Beurteilung niemals sein können. Dennoch lässt sich die Subjektivität durch verschiedene Methoden der Objektivierung durchaus verkleinern. Eine davon ist die „Zusammenfassende Würdigung“. Dabei handelt es sich nicht um eine allgemein formulierte Wiedergabe der einzelnen Kriterien, sondern vielmehr um einen konkreten, auf Tatsachen gestützten Erlebnisbericht.

Der große Vorteil dieses Ansatzes ist, dass für die Ausfertigung dieser Würdigung das Führen von Aufzeichnungen über die einzelnen Beschäftigten notwendig wird. Das ist zwar generell

bei Beurteilungen empfehlenswert, damit eine Beurteilung keine Stichtags-, sondern eine Zeitraum-betrachtung darstellt, im alltäglichen Arbeiten kann dies durch unterschiedliche Priorisierungen jedoch schon mal weniger ausführlich bzw. lückenhaft erfolgen.

Darüber hinaus schafft eine „Zusammenfassende Würdigung“ zusätzliche Transparenz bei der Beurteilung und bietet die Möglichkeit, konkret die Stärken und Schwächen der einzelnen Beschäftigten aufzuzeigen.

### **6. Geschlechtergerechtigkeit ernst nehmen**

Nicht selten werden Frauenförderung auch heute noch belächelt und Gleichstellungsbeauftragte nicht ernst genommen. Bei allen Bemühungen, die Chancengleichheit von Frauen und Männern voranzubringen, ist die Ernsthaftigkeit der Herangehensweise ein entscheidendes Element. Gerade den obersten Führungsebenen kommt dabei eine Vorbildfunktion zu.

**Chancengleichheit von Frauen und Männern muss ernst genommen werden, besonders auf der Führungsebene.**





## **Führungskräfte müssen sich daran messen lassen, wie gut sie die Chancengleichheit fördern.**

Wenn die Bedeutsamkeit der Thematik aber schon dort nicht ernst genommen wird, kann Chancengleichheit auf den unteren Ebenen erst recht nicht erreicht werden.

Deswegen ist es wichtig, dass das Thema auf allen Führungsebenen ernsthaft mitgetragen wird und entsprechende Maßnahmen positiv begleitet werden.

### **7. Geschlechtergerechtigkeit als Beurteilungskriterium**

Die logische Konsequenz aus dem vorhergehenden Kriterium ist, dass sich auch Führungskräfte daran messen lassen müssen, wie sie mit dem Thema Geschlechtergerechtigkeit umgehen. Dabei sollte aber nicht nur das Beurteilungsverhalten an sich bewertet werden. Daneben spielt auch der tägliche Umgang mit dem Thema eine Rolle, also beispielsweise die Tatsache, ob bestimmte Beschäftigten-

gruppen überhaupt eine Chance erhalten, sich etwa durch wichtige Projekte zu beweisen.

Vorsicht ist bei diesem Ansatz jedoch geboten, wenn die Bewertung dieses Kriteriums sich darauf beschränkt, zu prüfen, ob bestimmte geschlechtsspezifische Quoten erfüllt worden sind. Denn dann könnte keine adäquate Abbildung der tatsächlichen Leistung der Beschäftigten mehr gewährleistet werden.

### **8. Personalentwicklungsgespräche**

Gespräche über die beruflichen Leistungen und vor allem über Entwicklungspotenziale können ein ergänzendes Mittel zur Beurteilung sein. Sie erhöhen die Transparenz von Beurteilungen, da Beurteilende sich während des recht langen Beurteilungszeitraums regelmäßig mit den Leistungen und Entwicklungsmöglichkeiten der einzelnen Beschäftigten auseinandersetzen müssen. Darüber hinaus können Personalentwicklungsgespräche für Beschäftigte auch

die Transparenz bei der Wahrnehmung ihrer Leistungen erhöhen und ihnen Orientierung bezüglich ihrer beruflichen Weiterentwicklung geben.

### **9. Regelmäßige Datenerhebung**

Wie ist es um die Chancengleichheit im Öffentlichen Dienst bestellt? Gibt es Fortschritte oder eher Rückschritte? Wo genau liegen die Probleme? Aussagen darüber und noch über viele weitere Dinge im Zusammenhang mit Chancengleichheit, können nur dann getroffen werden, wenn eine entsprechende Datenbasis flächendeckend vorliegt. Dabei ist es nicht nur wichtig zu erfassen, wie viele Frauen und Männer jeweils im Öffentlichen Dienst insgesamt bzw. in den einzelnen Bereichen und Besoldungsgruppen beschäftigt sind. Vielmehr sind viele weitere Daten notwendig, unter anderem auch zu Beförderungschancen und Beurteilungsnoten, jeweils geschlüsselt nach Geschlecht und Beschäftigungsumfang.

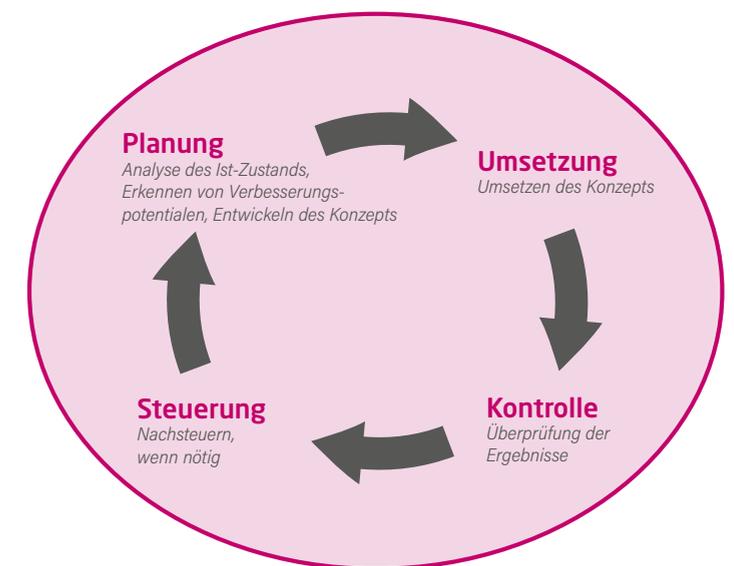
### **10. „Geschlechtercontrolling“**

Damit die erfassten Daten nicht Selbstzweck bleiben, ist ein kontinuierliches Controlling wichtig. Denn nur durch die regelmäßige Analyse der Daten und Evaluation der Maßnahmen kann eine stetige Minimierung von Diskriminierungspotenzialen und damit einhergehend eine Verbesserung der Geschlechtergerechtigkeit erfolgen.

Insgesamt machen diese Vorschläge der Projektgruppe deutlich, dass Diskriminierungspotenziale auf vielen

verschiedenen Ebenen im Beurteilungswesen zu finden sind. Gleichzeitig zeigen die Vorschläge auch ein breites Spektrum an Handlungsmöglichkeiten auf.

Insbesondere die geschlechtergerechte Ausgestaltung der Beurteilungskriterien und der Zeitfaktor sind für den DBB NRW dabei entscheidende Faktoren. Denn nur wenn Führungskräfte ausreichend Zeit für die Beurteilung ihrer Mitarbeitenden haben, kann die Beurteilung die wirklichen Leistungen, Eignungen und Entwicklungspotenziale aufzeigen. Dazu gehört nicht nur Zeit





für das Erstellen der Beurteilung selbst. Vielmehr ist es auch wichtig, dass im Alltag genügend Zeitpotenziale vorhanden sind, um die Leistungen der Beschäftigten tatsächlich zu erfassen und entsprechend auch Personalentwicklungspläne zu erstellen. Dafür ist es notwendig, dass entsprechende Zeitkontingente bereits bei der Arbeitsplatzbeschreibung eingeplant werden.

Von diesem Ansatz können im Grundsatz alle Beschäftigten profitieren. Ein beson-

derer Beitrag im Sinne der Geschlechtergerechtigkeit könnte jedoch darin liegen, dass vor allem die Leistung von Teilzeitbeschäftigten, bei denen es sich zum größten Teil um Frauen handelt, besser wahrgenommen werden könnte.

Nicht zuletzt ist es für den DBB NRW wichtig, eine ausreichende Datenbasis zu erhalten und daraus Maßnahmen abzuleiten. Denn um die Situation von Frauen und Teilzeitbeschäftigten im Öffentlichen Dienst bewerten

zu können, ist eine breite und auch detaillierte Datenbasis unerlässlich. Das zeigt besonders auffällig der Blick auf die Beschäftigtenstatistiken, die auf den ersten Blick keine Benachteiligung erkennen lassen. Nur durch die stärkere Differenzierung können tatsächliche Benachteiligungen aufgezeigt und Ursachen identifiziert werden. Gerade im Feld der Beurteilung jedoch fehlt es an einer generellen Datenbasis, um daraus ganz konkrete und praktische Handlungsempfehlungen ableiten zu können.

## Fakten in 5 Minuten

Eine Projektgruppe der Fachhochschule für Öffentliche Verwaltung NRW hat in ihrer Arbeit „Geschlechtergerechte Beurteilung“ folgende Vorschläge erarbeitet, die dazu beitragen können, die Beförderungschancen von Frauen zu verbessern und für mehr Geschlechtergerechtigkeit zu sorgen:

### 1. Vereinheitlichung der Beurteilungsrichtlinien

Landesweit einheitliche Beurteilungsrichtlinien können die Schwierigkeit der Vergleichbarkeit zwischen den verschiedenen Ressorts mindern. Sie erleichtern die Implementierung neuer Ansätze und tragen zu einem modernen Beurteilungswesen bei.

### 2. Kürzere Beurteilungszeiträume

Eine Verkürzung der Zeitspanne zwischen den Beurteilungsstichtagen würde eine realitätsgerechte Beurteilung der Leistung der Beschäftigten fördern.

### 3. Anzahl der zu Beurteilenden überschaubar halten

Die Anzahl der Beschäftigten muss überschaubar sein, damit Beurteilungen nicht unter Zeitdruck erfolgen müssen.

### 4. Geschlechterneutrale Beschreibung und Operationalisierung der Beurteilungskriterien

Sowohl die Auswahl der Beurteilungskriterien als auch die Beschreibung dieser muss geschlechtergerecht erfolgen.

### 5. Objektivierung der Beurteilungen

Unter anderem durch eine „Zusammenfassenden Würdigung“, bei der es sich um einen tatsächengestützten Erlebnisbericht über die Leistungen der einzelnen Beschäftigten handelt.

### 6. Geschlechtergerechtigkeit ernst nehmen

Um zu gewährleisten, dass Geschlech-

tergerechtigkeit auf allen Ebenen ernst genommen wird, muss das Thema von allen Führungsebenen mitgetragen und entsprechende Maßnahmen müssen positiv begleitet werden.

### 7. Geschlechtergerechtigkeit als Beurteilungskriterium

Führungskräfte müssen sich auch daran messen lassen, wie sie mit dem Thema Geschlechtergerechtigkeit umgehen. Jedoch darf die Bewertung nicht auf das schlichte Umsetzen von Quoten reduziert werden.

### 8. Personalentwicklungsgespräche

Gespräche über die beruflichen Leistungen und Entwicklungspotenziale können die Transparenz von Beurteilungen erhöhen, insbesondere bezüglich der Wahrnehmung der eigenen Leistungen und der Weiterbildungsmöglichkeiten.

### 9. Regelmäßige Datenerhebung

Es sollten regelmäßig Daten zum Stand der Geschlechtergerechtigkeit erfasst werden. Das sollte flächendeckend erfolgen, gleichzeitig sollte aber auch eine trennscharfe Erfassung stattfinden, um Einzelproblematiken erkennen und entsprechend gegensteuern zu können.

### 10. „Geschlechtercontrolling“

Durch die regelmäßige Analyse der erhobenen Daten und der Evaluation von Maßnahmen können Diskriminierungspotenziale kontinuierlich minimiert werden.





## Geschlechtergerechte Rahmenbedingungen

Das Beurteilungswesen ist in den vergangenen Jahren vielfach verändert und angepasst worden, auch mit Blick auf die Chancengleichheit von Frauen und Männern. Trotzdem bieten Beurteilungen (nicht nur) in Nordrhein-Westfalen nach wie vor viel Potenzial für Diskriminierungen, insbesondere von Frauen und Teilzeitkräften. Dieses findet sich sowohl in den Beurteilungen selbst als

auch im Beurteilungsverfahren. Vorschläge der Projektgruppe der Fachhochschule NRW für Öffentliche Verwaltung zur Optimierung innerhalb des Systems wurden bereits in den vorhergehenden Kapiteln aufgezeigt. Jedoch lassen sich auch bei den Rahmenbedingungen im Allgemeinen noch Möglichkeiten zur Verbesserung der Geschlechtergerechtigkeit finden.

Der DBB NRW hat zu diesem Thema selbst einige Vorschläge erarbeitet, die zum Teil Schnittmengen mit den Ansätzen der Projektgruppe haben. In diesem Zusammenhang hatte der Beamtenbund bereits begleitend zum Gesetzgebungsverfahren der Dienstrechtsmodernisierungsreform<sup>18</sup> ein Positionspapier erstellt.

Darin fordert er neben geschlechtergerechten Beurteilungsrichtlinien und

-verfahren auch die Schulung von Führungskräften in Bezug auf Geschlechterge-

rechtigkeit sowie die Schaffung von familienfreundlichen Arbeitsbedingungen.

### ■ Führungskräfte Schulungen

Geschlechtergerechtigkeit beginnt immer in den Köpfen der Beurteilenden. Entsprechend werden die meisten Regelungen nur dann ihre (volle) Wirkung entfalten können, wenn bei Führungskräften ein Bewusstsein und eine Sensibilisierung für dieses Thema geschaffen werden kann. Dazu ist es notwendig, dass das Thema Chancengleich-

heit für Frauen und Männer sowie für Teilzeit- und Vollzeitkräfte ein breites Feld im Rahmen von Führungskräfte Schulungen einnimmt.

Insbesondere Schulungen speziell zum Thema Beurteilung sollten (soweit nicht bereits erfolgt) um ein Modul zur Geschlechtergerechtigkeit erweitert werden. Darüber hinaus ist es

für den DBB NRW wichtig, dass eine kontinuierliche Beschäftigung mit dem Thema stattfindet. Das kann z. B. dadurch erfolgen, dass Geschlechtergerechtigkeit zum Querschnittsthema bei allen Führungskräfte Schulungen wird. Dadurch kann eine nachhaltige Sensibilisierung für bewusste und unbewusste Diskriminierungspotenziale stattfinden.

### ■ Familienfreundliche Arbeitsbedingungen

In diesem Bereich hat der Öffentliche Dienst eigentlich eine gute Grundlage. Für die Vereinbarkeit von Beruf und Familie bietet er unter anderem diverse Teilzeit-, Telearbeits- und Freistellungsmodelle an. Problematisch wird es jedoch bei Führungspositionen, da dort entsprechende Möglichkeiten deutlich

seltener angeboten werden. Dieses Problem verschärft sich, je höher die Führungsposition ist.

Hier wird also deutlich, dass es zwar durchaus möglich ist, im Öffentlichen Dienst Beruf und Familie miteinander zu vereinbaren, es aber deutlich schwieriger wird, wenn Karriere und Familie

miteinander vereinbart werden sollen bzw. wollen. Ein wichtiges Element in diesem Zusammenhang ist auch die Kinderbetreuung. Denn Eltern können sich nur dann mit freiem Kopf der Arbeit widmen und gute Ergebnisse erzielen, wenn sie ihre Kinder gut und sicher untergebracht wissen.

<sup>18</sup> In Kraft treten des Dienstrechtsmodernisierungsgesetzes am 1.7.2016

Grundsätzlich wurden einige Ansätze in Bezug auf die Vereinbarkeit von Beruf und Familie bereits bei der Dienstrechtsmodernisie-

rungsreform angestoßen. Problematisch aus Sicht des DBB NRW ist jedoch, dass sie weder mit finanziellen noch mit personellen

Ressourcen hinterlegt worden sind. Hier fordert der DBB NRW Nachbesserungen im Rahmen einer „Dienstrechtsreform 2.0“.

## ■ Die Frauenvertretung des DBB NRW

Die DBB Frauenvertretung in NRW macht sich für die Interessen der weiblichen Beschäftigten im Öffentlichen Dienst stark, sowohl verbandsintern als auch gegenüber Politik, Medien, Frauen- und Wirtschaftsverbänden, Parteien und anderen Berufsorganisationen. Den Vorsitz der DBB NRW Frauenvertretung hat Elke Stirken, ihre Stellvertreterin-

nen sind Milanie Hengst und Ute Foit. Seitens des DBB NRW Vorstands wird die Frauenvertretung von Jutta Endrusch, 2. Landesvorsitzende, begleitet, die gleichzeitig auch stellvertretende Vorsitzende der bundesfrauenvertretung des dbb ist. Seitens der Landesfrauenvertretung sind dort ebenfalls Elke Janßen und Milanie Hengst

vertreten.

Die Frauenvertretung des DBB NRW befasst sich bereits seit vielen Jahren mit der Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie sowie mit der Steigerung des Frauenanteils in Führungspositionen und hat in diesem Zuge auch an der Anhörung zum Dienstrechtsmodernisierungsgesetz mitgewirkt.



Mitglieder des DBB NRW Vorstands bei der Anhörung zum Dienstrechtsmodernisierungsgesetz im nordrhein-westfälischen Landtag.  
v. l.: Jutta Endrusch, Roland Staude, Andrea Sauer-Schnieber, Erich Rettinghaus, Guido Arens

**Im Rahmen einer Arbeitsgruppe hat die DBB NRW Frauenvertretung ganz konkrete Forderungen zur Verbesserung der Geschlechtergerechtigkeit im Öffentlichen Dienst aufgestellt:**

1. Erfassung des Ist-Zustandes durch die Behörde mit belastbaren Zahlen
2. Schulungen für Beurteilende. Gleichstellung der Geschlechter als Querschnittsthema bei allen Fortbildungen
3. Leitfaden zum Beurteilungsverfahren
4. Schulung für Personalräte und Gleichstellungsbeauftragte
5. Objektivierbarkeit der Richtlinien
6. Mehr Stellen bzw. mehr Zeitkontingente für Führungskräfte zur Entwicklung von Personalentwicklungskonzepten und deren Durchführung
7. Mindestens zwei Personalentwicklungsgespräche mit einer Zielvereinbarung im Beurteilungszeitraum, insbesondere zwingend nach der Rückkehr aus der Beurlaubung aus familienpolitischen Gründen
8. Leistungsfeststellung vor Beurlaubung aus familienpolitischen Gründen



Die Vorsitzende der DBB NRW Frauenvertretung, Elke Stirken (m.), und ihre Stellvertreterinnen Ute Foit (l.) und Milanie Hengst (r.)

## Impressum

**Herausgeber:** DBB NRW Beamtenbund und Tarifunion  
Ernst-Gnoß-Str. 24, 40219 Düsseldorf

**Redaktion:** Johanna Muschalik; Julia Dalhoff-Schereik;  
Malte Poerschke; Roland Staude;  
Prof. Dr. Lars Oliver Michaelis

**V.i.S.d.P.:** Roland Staude, 1. Vorsitzender DBB NRW,  
Ernst-Gnoß-Str. 24, 40219 Düsseldorf,  
Tel.: 0211/49 15 83-0, presse@dbb-nrw.de

Die Inhalte basieren z.T. auf der Arbeit „Geschlechtergerechte Beurteilung“ der Projektgruppe der Fachhochschule für Öffentliche Verwaltung NRW (Abteilung Duisburg), bestehend aus: Vanessa Daheim, Thomas Elsner, Daniel Flören, Alexandra Wiegand, Julian Zimmermann.

**Layout und Druck:** SET POINT Medien GmbH, www.setpoint-medien.de

Diese Broschüre und all ihre enthaltenen Beiträge sind urheberrechtlich geschützt. Mit Ausnahme der gesetzlich zugelassenen Fälle ist eine Verwertung ohne Einwilligung des Herausgebers strafbar. Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit ausdrücklicher Genehmigung des Herausgebers. Fotos: fotolia.de, iStock

# Wir machen uns stark für Ihre Gesundheit gesetzlich und privat



[www.debeka.de/socialmedia](http://www.debeka.de/socialmedia)



Traditioneller Partner des  
öffentlichen Dienstes

Debeka BKK

Debeka Krankenversicherungsverein a. G.

56027 Koblenz  
Telefon (02 61) 9 41 43-0  
[www.debeka-bkk.de](http://www.debeka-bkk.de)

Landesgeschäftsstellen in Nordrhein-Westfalen

44135 Dortmund,	Tel. (02 31) 61 01 - 0
40210 Düsseldorf,	Tel. (02 11) 1 67 06 - 0
45894 Gelsenkirchen,	Tel. (02 09) 38 64 69 - 0
50667 Köln,	Tel. (02 21) 20 86 - 0
48136 Münster,	Tel. (02 51) 48 31 - 0



Deutscher Beamtenbund Nordrhein-Westfalen  
1. Vorsitzender Roland Staude  
Ernst-Gnoß-Str. 24, 40219 Düsseldorf

