Mitteilung des Senats vom 29. November 2005***Personalcontrollingbericht:******Bericht über die Umsetzung des Landesgleichstellungsgesetzes 2004***

Gemäß § 16 Abs. 1 des Gesetzes zur Gleichstellung von Frau und Mann im öffentlichen Dienst des Landes Bremen vom 29. November 1990 (LGG) berichtet der Senat der Bürgerschaft im Abstand von zwei Jahren über die Durchführung dieses Gesetzes.

Der Senat legt den Personalcontrollingbericht über die Umsetzung des Gesetzes zur Gleichstellung von Mann und Frau (LGG) für das Jahr 2004 (Berichtszeitraum 2003 bis 2004) vor. Über die gesetzliche Berichtspflicht hinaus enthält der Bericht eine Untersuchung über das Aufstellen von Frauenförderplänen und der Wahl von Frauenbeauftragten. Zudem wird die Entwicklung der Personalstruktur nach Alter, Familienstand und Beschäftigungsumfang dargestellt.

Neben dem Textteil mit den dazugehörigen Anlagen wurde ein gesonderter Anlagenband erstellt, der die Ergebnisse der Beschäftigungsstrukturanalysen aller Dienststellen und Institutionen der öffentlichen Verwaltung im Geltungsbereich des Gesetzes in aggregierter Form darstellt und einleitend die Entwicklung der Frauenanteile am Personalbestand, an den Beförderungen, an den Stellenbesetzungen und in Leitungsfunktionen im Berichtszeitraum 2002/2004 zusammenfasst.

Die ZGF kann gemäß § 16 Abs. 3 LGG eine Stellungnahme zu dem Bericht abgeben. Von diesem Recht hat sie Gebrauch gemacht. Die Stellungnahme ist als Anlage beigefügt. *)

Bremische Zentralstelle für die Verwirklichung der Gleichberechtigung der Frau**Stellungnahme der ZGF zum Bericht über die Umsetzung des Landesgleichstellungsgesetzes 2004, Personalcontrolling Band III**

Gemäß § 16 LGG hat der Senat der Bürgerschaft (Landtag) im Abstand von zwei Jahren über die Durchführung des Gesetzes zur Gleichstellung von Mann und Frau zu berichten. Seit 1997 sind die Daten Bestandteil des Personalcontrollings. Der letzte Bericht über den Zeitraum der Jahre 2000 bis 2002 wurde im Jahre 2003 vorgelegt.

Die ZGF begrüßt die Vorlage des aktuellen und ausführlichen Berichts über den Zeitraum der Jahre 2003/2004. Er umfasst wie beim letzten Mal neben dem Personalhaushalt des Landes Eigenbetriebe und Sonderhaushalte sowie die Stadtgemeinde Bremerhaven und die nicht bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts. Er ist jedoch im Vergleich zum letzten Bericht weiter entwickelt worden und enthält teilweise Vergleichsdaten über den Zeitraum von 1998 bis 2004.

Seit dem letzten Bericht hat sich die Anzahl der erfassten Dienststellen bedingt durch Umstrukturierungen und Privatisierungen von 134 auf 120 Dienststellen verringert.

*) Die Anlage ist den Abgeordneten der Bürgerschaft (Landtag) zugeleitet worden, und kann außerdem bei der Verwaltung der Bürgerschaft – Bibliothek – eingesehen werden.

In der Folge und durch die damit einhergehenden Personaleinsparungen hat sich der Personalbestand um 8.000 Personen verringert. Da die ausgegliederten und privatisierten Bereiche, zu denen insbesondere die Krankenhäuser in Bremen mit einem hohen Personalbestand und hohem Frauenanteil zählen, nicht mehr unter den Geltungsbereich des LGG fallen, sind sie nicht mehr Bestandteil des Berichts. Damit hat sich die Kontrolle der Frauenförderung durch die Bürgerschaft in diesen Bereichen geändert. Wie wichtig aber gerade in diesen Bereichen die weitere Kontrolle wäre, zeigen die Folgen für die Frauenförderung. In den privatisierten Bereichen wurden Tarifverträge geschlossen, deren Regelungen zur Frauenförderung nicht dem Standard des LGG entsprechen. Insbesondere die Rechtsposition der Frauenbeauftragten hat sich verschlechtert.

Zu den von dem Bericht erfassten Bereichen lässt sich insgesamt feststellen, dass der in Teilbereichen gering zu verzeichnende Anstieg des Frauenanteils häufig auf Umstrukturierungen oder Personaleinsparungen zurückzuführen ist und nicht durch Frauenförderungsmaßnahmen. Beispielsweise wird im Bericht angegeben, dass der Frauenanteil im Zeitraum 2002 bis 2004 um 1-%-Punkt angestiegen ist. Der Grund liege in dem stärkeren Absinken der männlichen gegenüber dem der weiblichen Beschäftigten, 766 Männer gegenüber 25 Frauen.

Nach wie vor lassen sich deutliche geschlechtsspezifische Komponenten bei den Personalgruppen feststellen. Überhöfliche Frauenanteile sind bei den Personalgruppen mit so genannten frauentypischen Berufsbildern zu verzeichnen: Raumpflegerinnen 99 %, Erziehungs- und Betreuungspersonal 88 %, Gesundheitspflege 87 %, Verwaltungspersonal einschließlich Textverarbeitung 61 %, Lehrpersonal 53 %. Unterdurchschnittlich sind Frauen vertreten beim Forschungspersonal 39 % (528 Männer, 334 Frauen), beim technischen Personal 28 % (1.189 Männer, 459 Frauen) bei der Polizei 14 % (2.487 Männer, 411 Frauen), im Strafvollzug 19 % (230 Männer, 55 Frauen) und bei der Feuerwehr mit 2 % (724 Männer, 11 Frauen). Die ZGF begrüßt zwar, dass die vorgenannten Dienststellen trotz der Einsparquoten und unter erschwerten haushaltstechnischen Bedingungen ihre Frauenanteile erhöhen konnten. So stieg der Frauenanteil seit 2002 beim Forschungspersonal um 5-%-Punkte, bei der Polizei um 2-%-Punkte und im Strafvollzug sowie bei der Feuerwehr um jeweils 1-%-Punkt. Die absoluten Zahlen machen aber sichtbar, dass in diesen Personalgruppen in Sachen Frauenförderung weiterhin erheblicher Nachholbedarf besteht.

Von allen im Geltungsbereich des LGG beschäftigten Männern sind 53,9 % verbeamtet, bei den Frauen beträgt der Anteil nur 31,7 %. In Bremerhaven sind 60,6 % der beschäftigten Männer verbeamtet, bei den Frauen sind es 32,4 %. Betrachtet man nur die Gruppe der beamteten Beschäftigten, so sind 40 % der Beamten weiblich und 60 % männlich. Vergleicht man die Zahlen der männlichen und der weiblichen Beamten, ist seit 1998 ein kontinuierlicher Anstieg der weiblichen Beamten um 5,6 % zu verzeichnen.

In den Leitungsfunktionen sind Frauen nach wie vor deutlich geringer vertreten als Männer. In dem Bericht sind drei Leitungsebenen dargestellt. Zur ersten zählen z. B. Amts-/Dienststellenleitungen, Schulleitungen und Geschäftsleitungen, zur zweiten Abteilungsleitungen und die Geschäftsbereichsleitung eines Betriebes und zur dritten Referats-/Sachgebietsleitungen, Teilanstaltsleitungen der JVA und Bereichsleitungen der Betriebe.

In der Leitungsebene 1 liegt der Frauenanteil bei 34 %. Allerdings ist er nur deshalb so „hoch“, weil in den Angaben die Schulleitungen (42 %), stellvertretende Schulleitungen (59 %) und die Amts-/Dienstleitungen (11 %) enthalten sind. Ohne diese beträgt der Frauenanteil nur noch 10 %. Dem Senator für Bildung ist es gelungen, den Frauenanteil bei den Schulleitungen um 5-%-Punkte zu erhöhen. Bei der zweiten und dritten Leitungsebene (Frauenanteil 23 % bzw. 30 %) ist der Frauenanteil mit 0,5- bzw. 3-%-Punkte nur geringfügig angestiegen. In den Betrieben (Bereichsleitungen) ist er seit 2002 sogar um 2-%-Punkte gesunken. Es bedarf hier noch erheblicher Anstrengungen und gezielter Frauenfördermaßnahmen, um die Unterrepräsentanz von Frauen in den Leitungsfunktionen abzubauen.

An den Veränderungen der Arbeitszeit, wozu auch der Wechsel in eine bzw. aus eine Beurlaubung zählt, sind weibliche Beschäftigte unverändert seit 2002 zu 85 % beteiligt. Von 1.013 Beschäftigten reduzierten 80 % Frauen und von 761 Beschäftigten erhöhten 88 % Frauen ihre Arbeitszeit. Bei den männlichen Beschäftigten stieg die Teilzeitbeschäftigung von 13 auf 16 %, bei den Frauen von 52 auf 54 %.

Es ist zu vermuten, dass der hohe Frauenanteil darauf zurückzuführen ist, dass sich für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf hauptsächlich Frauen zuständig sehen. Allein in den Berufsgruppen Lehrpersonal (Reduzierung – Männer: 40/Frauen: 158) und Verwaltungspersonal (Reduzierung – Männer: 61/Frauen: 300) nahmen Männer in nennenswerten Umfang Arbeitszeitveränderungen in Anspruch. Bemerkenswert ist, dass die Teilzeitbeschäftigung von Männern zunimmt je höher die Laufbahngruppe ist, bei Frauen dagegen nehmen die Anteile ab. Der Bericht sieht die Ursache für den Anstieg des Männeranteils in der Inanspruchnahme der Altersteilzeitregelung. Warum die Anteile bei den Frauen abnehmen ist aus den Zahlen nicht zu ermitteln.

Aus der vorliegenden Tabelle über die Teilzeitquoten nach Familienstand lässt sich nur feststellen, dass die Teilzeitquoten von Frauen, die verheiratet oder geschieden sind, am höchsten sind. Für eine Auswertung dieser Erkenntnisse wäre es sinnvoll, in die Tabelle Angaben über die Gründe für die Teilzeittätigkeit aufzunehmen, wie z. B. Kinderbetreuungsgründe und hier Angabe des Alters der Kinder bzw. Altersstufen sowie der Grund „Betreuung von Angehörigen“.

Die ZGF hält es zur Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf für wichtig, für den Konzern Bremen das Verhalten der Beschäftigten in Bezug auf die Veränderungen der Arbeitszeit näher zu untersuchen. Von besonderem Interesse für Vereinbarkeitsfragen wäre, worin die Gründe für die Diskrepanz im Verhalten der Männer und Frauen liegen, z. B. ob finanzielle Faktoren, Ängste vor Karrierehemmnissen oder rollenspezifische Gründe ausschlaggebend sind, und wie hier gegengesteuert werden könnte.

Bei den Stellenbesetzungen spiegeln sich die geschlechtsspezifischen beruflichen Rollenzuweisungen wider. Während der Frauenanteil in den eher frauenspezifischen Personalgruppen wie Verwaltungspersonal (69,8 %), Personal der Gesundheitspflege (91,5 %) und bei den Raumpflegerinnen und dem Küchenhilfspersonal (90,5 %) überdurchschnittlich hoch lag, ist er in den männerdominierten Personalgruppen wie Technisches Personal (28,9 %), Forschungspersonal (29,6 %) und Polizei (17,5 %) zu gering. Hier sind die Dienststellen gefordert z. B. durch gezieltere Bekanntmachung der Ausschreibungen mehr Frauen zu motivieren sich zu bewerben.

Erfreulicher sieht es bei den Auszubildenden aus. Der Frauenanteil liegt bei 60 %, in Bremerhaven sogar bei 71 %. Diese Entwicklung kann die ZGF nur begrüßen, zumal, wenn es um die Besetzung von Leitungsfunktionen geht, häufig der geringe Frauenanteil darauf zurückgeführt wird, dass es nicht genug weiblichen Nachwuchs gäbe. Dass Frauenfördermaßnahmen auch in männerdominierten Berufen Erfolge zeigen, wird daran deutlich, dass von den 60 Polizeikommissaranwärtern/-innen 42 % Frauen sind. Allerdings liegt der Frauenanteil in den gewerblich-technischen Berufen unter 10 %, teilweise sogar unter 5 %. In diesem Bereich müssen noch mehr Anstrengungen insbesondere auf dem Gebiet „Übergang von Schule/Beruf“ unternommen werden.

Bei den Aufstiegslehrgängen in den höheren Dienst ist der Frauenanteil in absoluten Zahlen von vier auf 51 gestiegen, womit belegt ist, dass frauenmotivierende Maßnahmen Wirkung zeigen aber auch weiterhin erforderlich sind, um einen hälftigen Frauenanteil zu erreichen.

Bezüglich der Entsendung von Frauen in Gremien wird in dem Bericht festgestellt, die Datenlage habe sich erheblich verbessert. Dies wird ausdrücklich von der ZGF begrüßt. Gleichwohl regt die ZGF an, diesen Berichtsteil zukünftig um Daten und Auswertungen über die Entsendung von Frauen und Männern in die Geschäftsführungen und Ausschichtsräte der zum Konzern Bremen gehörenden Gesellschaften zu erweitern.

Wie aus einer Antwort des Senats auf eine Kleine Anfrage der Fraktion der SPD der Bremischen Bürgerschaft zu „Frauen in Geschäftsführungen und Aufsichtsräten des Konzern Bremen“ vom 24. Juni 2005 ersichtlich, ist der Frauenanteil der vom Senat entsandten Beschäftigten nur sehr gering. Zwar dürfte der überwiegende Teil der durch den Senat erfolgten Entsendungen in die Geschäftsführungen und Ausschichtsräte bzw. Vorstandpositionen Beschäftigte betreffen, die „kraft Amtes“ ausgewählt wurden. Da sich die Beschäftigten häufig in Hierarchieebenen befinden, in denen Frauen noch unterrepräsentiert sind, würden statistische Kenntnisse aus dem Blickpunkt der Geschlechterperspektive Aufschluss darüber geben können, inwieweit Frauenförderung in den Dienststellen auch in diesem Bereich zu Veränderungen führt.

Die Steigerung der Zahlen der Frauenbeauftragten wird von der ZGF begrüßt, insbesondere weil die Arbeit der Frauenbeauftragten nach wie vor von großer Bedeutung für die Frauenförderung im Konzern Bremen ist und weil damit belegt ist, dass die Dienststellen die Notwendigkeit der Funktion der Frauenbeauftragten erkannt haben.

Ebenso begrüßt die ZGF den weiter entwickelten und umfassenden Berichtsteil zu den Themen „Frauenbeauftragte und Frauenförderpläne“. Wenn im Bericht aber von Betreuungsquoten und davon die Rede ist, das die Frauenbeauftragten die weiblichen Beschäftigten betreuen, kann diese Wortwahl nicht unwidersprochen hingenommen werden. Die Frauenbeauftragten haben die gesetzlich festgelegte Aufgabe, den Vollzug des Landesgleichstellungsgesetzes in den Dienststellen zu fördern, nicht die Frauen zu betreuen. Es wird daher angeregt zukünftig diese Begriffe nicht mehr zu verwenden.

Die Freistellungen der Frauenbeauftragten (nur 24 % durch Stundenreduzierungen und 15 % durch organisatorische Veränderungen) zeigen, dass es leider immer noch den Frauenbeauftragten überlassen bleibt, wie sie das Amt der Frauenbeauftragten neben ihren hauptamtlichen Tätigkeiten organisieren. Die ZGF hofft, dass die Dienststellenleitungen zukünftig den Forderungen von vielen Frauenbeauftragten nach klaren Freistellungsregelungen entsprechen.

Die Frauenförderpläne sind zum Abbau der Unterrepräsentation aufzustellen und basieren auf einer jährlich fortzuschreibenden Analyse. Leider geben die Tabellen in dem Bericht keinen Stand der Fortschreibung an. Aus der Praxis ist der ZGF bekannt, dass zwar in vielen Dienststellen Frauenförderpläne beschlossen wurden aber die Beschäftigungsstrukturanalyse nicht jährlich fortgeschrieben wird. Ohne Fortschreibung der Analyse lässt sich aber nicht feststellen, in welchen Bereichen die Frauenanteile erhöht werden sollen, um Unterrepräsentanzen von Frauen zu beseitigen. Die ZGF regt daher an, zukünftig bei den Dienststellen auch den Stand der Fortschreibung der Beschäftigungsstrukturanalysen abzufragen.

Frauenförderpläne sollen laut LGG Ziele und Zeitvorgaben beinhalten, das heißt nur in begründeten Ausnahmefällen kann davon abgesehen werden. 2004 gab es in 78 der insgesamt 118 Dienststellen Frauenförderpläne. In nur 52 Dienststellen enthielten die Frauenförderpläne auch Zeitvorgaben. Die ZGF geht sowohl davon aus, dass eine Zunahme der Frauenförderpläne erreicht werden kann, als auch dass Zeit- und Zielvorgaben in den Frauenförderplänen machbar sind. Die abgegebenen Begründungen für das Fehlen der Ziel- und Zeitvorgaben können nicht nachvollzogen werden. Ein Drittel sah in der Festlegung von Zeitvorgaben keinen Bedarf und ein weiteres Drittel nannte als Begründung die mangelnden Möglichkeiten der Beeinflussung von gezielten Frauenfördermaßnahmen (z. B. durch Stellenabbau). Dienststellenleitungen, die diese Auffassung vertreten, verkennen, dass Frauenförderung mit Ziel- und Zeitvorgaben auch bei vorgegebenem Stellenabbau möglich ist. Falls Wiederbesetzungsmöglichkeiten frei werdender Stellen nicht gegeben sind, stehen weitere personalwirtschaftliche Instrumente zur Verfügung, für die Ziel- und Zeitvorgaben gesetzt werden können wie z. B. Umsetzungen, Qualifizierungsmaßnahmen, Beförderungen, Übertragung von Funktionsstellen. Der Senator für Finanzen hat in den „Materialien zur Personalentwicklung – Frauenförderung in der Bremischen Verwaltung“ hierzu ausführliche Informationen für die Dienststellenleitungen bereitgestellt.