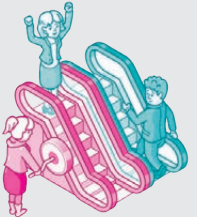
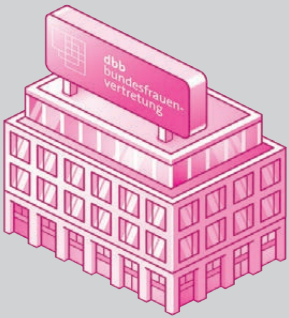


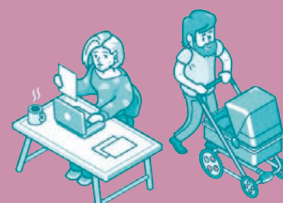
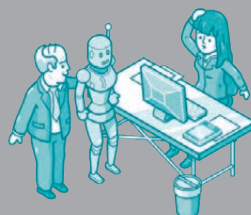
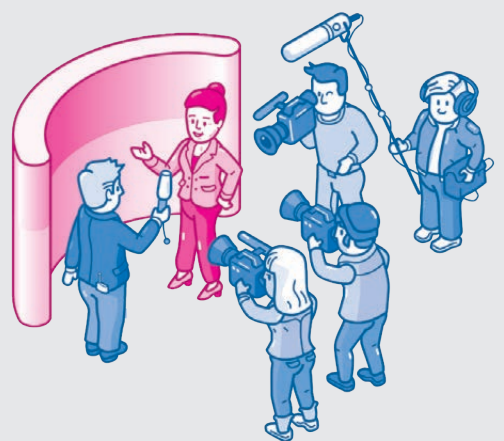
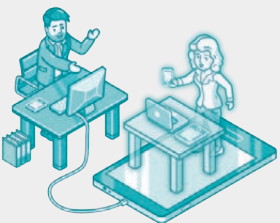


dbb
beamtenbund
und tarifunion
bundesfrauen-
vertretung



Karriere ohne Hindernis

Anleitung für ein diskriminierungsfreies Fortkommen
im öffentlichen Dienst



IMPRESSUM

Herausgeberin

dbb bundesfrauenvertretung
Friedrichstraße 169, 10117 Berlin
Telefon: 030. 40 81-44 00
Fax: 030. 40 81-44 99
Internet: www.frauen.dbb.de
E-Mail: frauen@dbb.de
Facebook: www.facebook.com/dbbbundesfrauenvertretung

Verantwortlich

Helene Wildfeuer,
Vorsitzende der dbb bundesfrauenvertretung

Redaktion

Birgit Strahlendorff
Alexandra Hagen-Freusberg

Produktion

A3 Offset Druck GmbH
Hermann-Schumann-Straße 3
16761 Hennigsdorf
www.a3offset.de

Layout

Jacqueline Behrendt

Illustrationen

C. Hoppenbrock | www.bildbauer.de

Redaktionsschluss

5. März 2020

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit
Einverständnis der Herausgeberin

Liebe Leserinnen und Leser,

„Seit mehr als drei Jahrzehnten werden wir durch Vorgesetzte in unserer Karriere, aber auch in anderen beruflichen Bereichen entscheidend benachteiligt. All unsere Beschwerden verhallen ohne Auswirkung. Wir benötigen dringend Ihre Hilfe.“

Zeilen wie diese erreichen uns seit vielen Jahren konstant und werden immer häufiger. Die Urheberinnen sind Frauen, die viele Jahre engagiert im öffentlichen Dienst tätig sind – oft in Teilzeit, fast alle mit familiären Verpflichtungen. Mit Mitte 40 wissen sie bereits: Viel mehr als das, was sie bisher erreicht haben, können sie von diesem Berufsleben nicht erwarten – obwohl noch mindestens 20 Jahre Dienstzeit vor ihnen liegen. Bei durchschnittlicher dienstlicher Beurteilung und entsprechender Erfahrungsstufe erreichen die meisten nicht mehr als die Besoldungsgruppe A 8 im mittleren Dienst beziehungsweise A 11 im gehobenen Dienst. Mehr ist nicht drin. Auch die Höhe der Altersbezüge ist damit besiegelt. Sie sind verurteilt zu lebenslanglich zweitrangig.

Die dbb bundesfrauenvertretung will das ändern und hat sich die Verbesserung der Situation von weiblichen Beschäftigten im öffentlichen Dienst auf die Fahnen geschrieben. Dazu gehört es auch, aufzuzeigen, wodurch weibliche Karrieren bis heute ausgebremst werden. Ein entscheidender Knackpunkt im öffentlichen Dienst ist die Beurteilungs- und Beförderungspraxis. Sie ist diskriminierungsanfällig und behindert nachweislich Teilzeitkräfte und damit überwiegend Frauen im Fortkommen.

Mit dieser Broschüre legen wir einen Leitfaden vor, der zeigt, wie Frauenkarrieren im öffentlichen Dienst ohne Hindernis gelingen können. Die dbb bundesfrauenvertretung informiert Sie über die rechtlichen Rahmenbedingungen für eine diskriminierungsfreie Beförderungspraxis im öffentlichen Dienst. Darüber hinaus liefert die Handreichung hilfreiche statistische Daten zum aktuellen Stand der Gleichstellung im öffentlichen Dienst des Bundes und gibt Handlungsempfehlungen, wie das Beurteilungssystem zeitgemäß und zukunftsorientiert gestaltet werden kann – ohne zu diskriminieren. Wie sieht eine diskriminierungsfreie Beförderungspraxis aus? Welche Schritte sind notwendig, um vorhandene Diskriminierungspotenziale bei der dienstlichen



© Businessfotografie Inga Haar

Beurteilung abzubauen und neuen Benachteiligungen vorzubeugen? Darauf liefert diese Broschüre wichtige Antworten.

Im Dialog mit Ihnen wollen wir Perspektiven entwickeln, wie ein diskriminierungsfreies Fortkommen im öffentlichen Dienst ausgestaltet werden kann. Insbesondere mit Blick auf die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltungen müssen wir den Diskurs über eine gendergerechte Leistungskultur führen – und das besser heute als morgen!

Ihre

Helene Wildfeuer
(Vorsitzende)

Inhalt

Einleitung	5
1. Statistische Erkenntnisse	6
2. Rechtliche Vorgaben für ein diskriminierungsfreies Fortkommen im öffentlichen Dienst	8
■ Grundgesetz (GG)	
■ Bundesgleichstellungsgesetz (BGleG)	
■ Bundesbeamtengesetz (BBG) und Bundeslaufbahnverordnung (BLV)	
3. Beurteilungsverfahren	10
■ Beurteilungszeiträume	
■ Beurteilende	
■ Beurteilungskriterien	
■ Beurteilungsgespräch	
■ Beurteilungsstatistik	
4. Fallstricke für Frauenkarrieren im öffentlichen Dienst	12
■ Phasen familiärer Sorgetätigkeit	
■ Teilzeittätigkeit	
■ Telearbeit	
■ Mobilität und Flexibilität	
■ Digitalisierung	
■ Präsenzkultur	
■ Frauen in Führungspositionen	
■ Poolbildung in Ballungszentren	
5. Erforderliche Maßnahmen für ein diskriminierungsfreies Fortkommen	13
■ Steuerung über beeinflussbare Rahmenbedingungen	13
• Gleichstellung, Chancengleichheit und Gender Mainstreaming als grundlegendes Handlungsprinzip	
• Vereinbarkeit von Familie und Beruf	
• Frauenanteil in Führungspositionen	
• Wandel im Führungsverständnis	
• Rolle der Interessenvertretungen	
■ Fortentwicklung der Beurteilungsverfahren	14
• Beurteilungszeiträume	
• Handelnde Personen	
• Beurteilungskriterien	
■ Transparenz durch Monitoring	16
6. Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage der Fraktion Die Linke zur geschlechtergerechten Leistungsbeurteilung in der Bundesverwaltung	17

Einleitung:

Frauen werden bei Leistungsbewertung und Beförderung benachteiligt

Frauen sind und bleiben – trotz Quotengesetzgebung – in Führungspositionen unterrepräsentiert. Das gilt auch für den öffentlichen Dienst des Bundes. Je nach Behörde gibt es große Unterschiede bei der Anzahl von Frauen in Führungspositionen. Der hohe Frauenanteil bei Teilzeitbeschäftigung sowie bei Freistellung oder Beurlaubung aufgrund familiärer Verpflichtungen trägt zu den niedrigen Frauenquoten bei Leitungsfunktionen in den obersten Bundesbehörden bei. Das geht aus dem jährlich durchgeführten Gleichstellungsindex der Bundesregierung hervor.

Auch in den Bundesländern bestehen vergleichbare Defizite bei der Beförderung von Frauen. Das zeigt die Studie Geschlechtergerechtigkeit im Öffentlichen Dienst in NRW, die der DBB NRW in Zusammenarbeit mit der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung (FHÖV) NRW erstellt hat. Anlass der Untersuchung war der gescheiterte Versuch der NRW-Landesregierung unter Ministerpräsidentin Hannelore Kraft, durch eine Änderung im Landesbeamtengesetz mehr Frauen in Führungspositionen zu bringen. Danach waren Frauen zu befördern, wenn sie eine „im Wesentlichen“ gleiche Eignung, Befähigung und fachliche Leistung aufwiesen wie ihre männlichen Konkurrenten. Mehrere Verwaltungsgerichte hatten die nordrhein-westfälische Regelung als verfassungswidrig eingestuft, nachdem Männer, die bei Beförderungen nicht zum Zuge gekommen waren, dagegen geklagt hatten (Änderung des § 19 Abs. 6 S.3 Landesbeamtengesetz NRW). Die Landesregierung hatte darauf reagiert und die Gesetzesänderung zurückgenommen. Seither stockt das Verfahren zur Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben.

Insbesondere mit Blick auf die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltungen – in Bund und Ländern – müssen wir den Diskurs über eine gendergerechte Leistungskultur führen. Das ist ein zentrales Ergebnis der 13. *Frauenpolitischen Fachtagung „Frauen 4.0: Diskriminierungsfreies Fortkommen im öffentlichen Dienst – Jetzt umdenken!“* (11. Mai 2017). Diese hat offengelegt, dass sich die Benachteiligung von Frauen im Zuge des digitalen Wandels der öffentlichen Verwaltung verstärken wird, sollten die festgestellten Defizite bei der dienstlichen Beurteilung – die ausschlaggebend für eine Beförderung im öffentlichen Dienst ist – nicht behoben werden.

Darüber hinaus muss auch die wirtschaftliche Dimension einer frauendiskriminierenden Leistungskultur in den Fokus gerückt werden. Der geschlechterbedingte Lohnunterschied stagniert seit Jahren auf gleichbleibend hohem Niveau. Aktuell wird der Gender Pay Gap in Deutschland mit 21 Prozent beziffert. Damit liegt Deutschland weit über dem europäischen Durchschnitt von 16 Prozent und im europäischen Ländervergleich auf einem der hinteren Plätze. Im öffentlichen Dienst liegt der geschlechterbedingte Lohnunterschied – trotz Besoldungs- und Tariftabellen

– im Schnitt bei rund acht Prozent. Die Verdienstunterschiede wirken sich langfristig auch auf die Altersversorgung aus: Der Gender Pension Gap beträgt derzeit rund 50 Prozent.

Knackpunkt „dienstliche Beurteilung“

Die dienstliche Beurteilung ist entscheidend für den Verlauf einer Karriere im öffentlichen Dienst. Sie stellt die Beförderungstauglichkeit der Beschäftigten fest. Eine durchschnittliche Beurteilungsnote bereits zu Beginn der Karriere bremst die Karriereentwicklung auf lange Sicht aus. Das zeigt sich bei Betrachtung weiblicher Karriereverläufe. Konkret bedeutet das, dass in den Eingangsämtern ein sehr hoher Frauenanteil zu verzeichnen ist, dieser aber bei den aufsteigenden Beförderungsämtern stark absinkt. Analysen zeigen, dass zum Beispiel im Landesdienst NRW der Frauenanteil ab dem ersten, spätestens aber ab dem zweiten Beförderungsamt signifikant sinkt. In den Endämtern der Laufbahngruppen ist der Frauenanteil durchgängig gering. Aber auch in anderen Bundesländern gibt es konkrete Hinweise auf Diskriminierung bei der dienstlichen Beurteilung. In Bayern etwa weisen die Beurteilungsstatistiken für die Landesbediensteten der Steuerverwaltung aus 2016 und 2017 erneut aus, dass Teilzeitbeschäftigte – insbesondere in den Besoldungsstufen A 8 und A 9 sowie in A 11 und in A 12 – schlechter beurteilt sind als Vollzeitbeschäftigte.

Die dienstliche Beurteilung ist nach der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung ein „Akt wertender Erkenntnis“. Bewertet wird die Leistung jeder beziehungsweise jedes einzelnen Beschäftigten im Verhältnis zur Leistung der anderen zu beurteilenden Beschäftigten, die in einer bestimmten Vergleichsgruppe zusammengefasst sind. Je nach Zuschnitt der Vergleichsgruppe kann sich das positiv oder negativ auf die Bewertung der einzelnen Vergleichspersonen auswirken. Die dienstliche Beurteilung folgt zudem einem strikten Kriterienkatalog. Im öffentlichen Dienst gilt der gesetzlich festgeschriebene Leistungsgrundsatz, wonach Beamtinnen und Beamte einzig nach ihrer Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung auszuwählen sind (Art. 33 Abs. 2 GG; § 3 BLV; § 9 BBG; § 9 BGleG). Bei der Leistungsbeurteilung werden die quantitativen und qualitativen Arbeitsergebnisse der Beschäftigten beurteilt. Bei der Befähigungsbeurteilung werden die Fähigkeiten, Fachkenntnisse und Charaktereigenschaften der Beschäftigten beurteilt, die im dienstlichen Umgang gezeigt wurden und für die berufliche Entwicklung von Bedeutung sind. Die jeweiligen Beurteilungskriterien sind in der Regel geschlechtsneutral formuliert, unterliegen aber der teilweise unterbewussten Auslegung der jeweiligen beurteilenden Person („unconscious bias“). Je nach gewählter Formulierung können Beurteilungskriterien gängigen Geschlechterstereotypen zugeordnet werden und somit geschlechtsspezifisch diskriminierend wirken.

1. Statistische Erkenntnisse

Der überwiegende Teil der Beschäftigten im öffentlichen Dienst ist weiblich. Nach der Personalstatistik des Statistischen Bundesamtes waren zum 30. Juni 2018 von 4 802 885 Beschäftigten 2 736 625 Frauen. Das entspricht einem Anteil von 57 Prozent. Ein Drittel der Beschäftigten ist in Teilzeit tätig. Rund 84,5 Prozent dieser Teilzeitstellen sind mit Frauen besetzt, nur 15,5 Prozent mit Männern¹.

Teilzeitbeschäftigte sind selten in Führungspositionen zu finden. Von den im höheren Dienst mit Vorgesetzten- und Leitungsfunktionen betrauten Beschäftigten gingen gerade einmal 305 beziehungsweise 10 Prozent einer Teilzeitbeschäftigung nach. Je nach Behörde gibt es große Unterschiede bei der Anzahl von Frauen in Führungspositionen. Frauen sind und bleiben – trotz Quotenregelungen – in Führungspositionen unterrepräsentiert. Dies ist eines der wesentlichen Ergebnisse des Gleichstellungsindex, der jährlich von der Bundesregierung herausgegeben wird. Zuletzt erschien er am 25. Februar 2020.

Danach waren am Stichtag 30. Juni 2019 54 Prozent der Beschäftigten in den obersten Bundesbehörden Frauen. Der Anteil an weiblichen Führungskräften betrug lediglich 36 Prozent (2015: 32,6 Prozent). Nur drei der 23 obersten Bundesbehörden beschäftigen derzeit weniger Frauen als Männer.

Von der Geschlechterparität im Führungsamt ist der Bundesdienst damit weit entfernt. Vor allem der niedrige Frauenanteil im höheren Dienst in einigen Behörden wie dem Auswärtigen Amt (AA) mit 36 Prozent, dem Bundesrechnungshof (BRH) mit 37 Prozent und dem Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) mit 39 Prozent ist bedenklich. Denn Leitungsaufgaben werden in den obersten Bundesbehörden fast ausschließlich von Beschäftigten des höheren Dienstes wahrgenommen. Hier müssen weitere Anstrengungen folgen, um Frauen den Zugang zu Führungspositionen überhaupt erst zu ermöglichen.

Frauen arbeiten im Vergleich zu Männern deutlich häufiger in Teilzeit². In den obersten Bundesbehörden sind 81 Prozent der insgesamt 18 Prozent Teilzeitbeschäftigten weiblich. Der hohe Frauenanteil bei Teilzeit sowie bei Beurlaubung und Freistellung dürfte zu den niedrigen Frauenquoten bei Leitungsfunktionen beitragen, heißt es dazu im Gleichstellungsindex 2019.

¹ Stand: 30. Juni 2018, Zahlenmaterial Statistisches Bundesamt, Rundungsdifferenzen möglich.

² Im Altersrahmen von 20 bis 64 Jahren waren 2018 laut Eurostat in Deutschland 46,3 Prozent der abhängig Beschäftigten Frauen in Teilzeit tätig. Als Hauptgrund für die Arbeitszeitreduzierung wurde hier mit einem Anteil von 26,3 Prozentpunkten Betreuung von Kindern oder erwerbsunfähigen Erwachsenen angegeben, 9,1 Prozent gaben eine Aus- oder berufliche Fortbildung als Grund an und 10,4 Prozent fanden keinen Vollzeitjob. War im Jahr 1991 noch nur fast jede dritte abhängig Beschäftigte Frau eine Teilzeitkraft, trifft dies im Jahr 2018 bereits auf fast jede zweite Frau zu. Die Teilzeitquote ostdeutscher Frauen unterschreitet die westdeutscher Frauen im Jahr 2017 um rund 14 Prozent. 2018 arbeiteten nur elf Prozent der erwerbstätigen Männer zwischen 20 und 64 in Teilzeit; 1991 waren es lediglich zwei Prozent. Folglich hat sich der Anteil teilzeitbeschäftigter Männer unter den abhängig Beschäftigten zwar seit 1991 verfünffacht, bleibt aber immer noch auf niedrigem Niveau und damit weit hinter dem Teilzeitanteil der Frauen zurück.

Die wichtigsten Ergebnisse des Gleichstellungsindex 2019 auf einen Blick

- 36 Prozent der Führungspositionen (ab Referatsleitung aufwärts) sind weiblich besetzt.
- In sechs der insgesamt 23 obersten Bundesbehörden liegt der Frauenanteil in Führungspositionen unter dem Durchschnitt. Das Schlusslicht bildet das AA mit 23 Prozent. Nur geringfügig besser stehen der BRH mit 27 Prozent, das Bundesministerium der Finanzen (BMF) mit 28 Prozent und der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) mit 29 Prozent da.
- Mit einem Anteil von 59,2 Prozent verfügt das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) über den höchsten Anteil an weiblichen Führungskräften. Ebenfalls mehr als die Hälfte an weiblichen Führungskräften finden sich außerdem beim Bundesverfassungsgericht (BVerfG: 54,5 Prozent) und im Sekretariat des Bundesrates (BR: 52,6 Prozent).
- Der Anteil an Referatsleiterinnen beträgt 38 Prozent, der an Unterabteilungsleitungen sowie an Abteilungsleitungen jeweils 31 Prozent (einschließlich Direktorinnen und Direktoren). Für die Staatssekretärsbene wird der Frauenanteil mit 19 Prozent angegeben.
- 18 Prozent der Beschäftigten im höheren Dienst der Bundesbehörden sind in Teilzeit beschäftigt. Davon sind 81 Prozent Frauen.
- Lediglich zehn Prozent der mit einer Leitungsfunktion betrauten Beschäftigten sind in Teilzeit tätig. Die Mehrheit von ihnen (75 Prozent) ist weiblich.
- Auf Referatsleitungsebene wählten 25 Prozent der Frauen eine Teilzeitstelle (Männer: fünf Prozent), auf der Ebene der Unterabteilungsleitungen waren es nur sieben Prozent (Männer: drei Prozent). In den darüber liegenden Führungsebenen ab Abteilungsleitung aufwärts entschieden sich weder Frauen noch Männer für Teilzeit.
- Nur vier der 23 obersten Bundesbehörden sowie die Bundesbank weisen bei den beruflichen Aufstiegen einen Frauenanteil von unter 50 Prozent auf.

Gender Pay Gap

In Deutschland beträgt die Lohnlücke zwischen Männern und Frauen (Gender Pay Gap) 21 Prozent. Damit liegt Deutschland weit über dem europäischen Durchschnitt von 16 Prozent und landet im europäischen Ländervergleich auf einem der hinteren Plätze. Auch wenn alle frauenspezifischen Merkmale bei der Ermittlung des Gender Pay Gaps herausgerechnet werden, bleibt ein „unerklärbarer Lohnunterschied“ von sechs Prozent. Im öffentlichen Dienst liegt der geschlechterbedingte Lohnunterschied – trotz geschlechtsneutral gefasster Besoldungs- und Tariftabellen – bei rund acht Prozent. Im Laufe eines Berufslebens summieren sich die Entgeltunterschiede zu einem beträchtlichen Vermögensverlust und tragen zusätzlich zu teilweise sehr geringen Altersbezügen bei: Frauen erhalten nur etwa die Hälfte der Alterseinkünfte der Männer (Gender Pension Gap).

Eine Ursache für den geschlechterbedingten Lohnunterschied im öffentlichen Dienst liegt neben dem hohen Anteil an weiblichen Teilzeitbeschäftigten – rund 85 Prozent der Teilzeitkräfte sind Frauen – im niedrigen Anteil an weiblichen Führungskräften.

Im Folgenden wird erläutert, wie die Gleichstellung von Männern und Frauen im öffentlichen Dienst geregelt ist und welche Mechanismen Frauen in ihrer Karriereentwicklung behindern. Der Fokus soll hierbei gezielt auf die dienstliche Beurteilung und die Beförderungspraxis gelenkt werden.

2. Rechtliche Vorgaben für ein diskriminierungsfreies Fortkommen im öffentlichen Dienst

Es bestehen verschiedene rechtliche Grundlagen, die dazu beitragen sollen, dass Frauen bei der dienstlichen Beurteilung weder unmittelbar noch mittelbar aufgrund ihres Geschlechts diskriminiert werden.

Der Gesetzgeber hat die Grundsätze für die Gleichstellung der Geschlechter und die Durchsetzung von Geschlechtergerechtigkeit und Gender Mainstreaming in verschiedenen gesetzlichen Grundlagen geregelt.

Grundgesetz (GG)

Artikel 3 GG

- (1) Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich.
- (2) Männer und Frauen sind gleichberechtigt. Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin.
- (3) Niemand darf wegen seines Geschlechtes [...] benachteiligt oder bevorzugt werden [...].

Artikel 3 Abs. 2 Satz 2 GG enthält als zentrale grundrechtliche Norm einen konkreten Handlungsauftrag an Politik, Verwaltung und staatliche Institutionen, die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung zu fördern, auf die Beseitigung bestehender Nachteile hinzuwirken, das heißt auch Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts tatkräftig entgegenzutreten.

Art 33 GG

- (1) Jeder Deutsche hat [...] die gleichen staatsbürgerlichen Rechte und Pflichten.
- (2) Jeder Deutsche hat nach seiner Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung gleichen Zugang zu jedem öffentlichen Amt [...].

Öffentliche Ämter müssen also allen Deutschen – Männern und Frauen, Teilzeit- und Vollzeitbeschäftigten – in gleicher Weise offenstehen.

Bundesgleichstellungsgesetz (BGleIG)

Laufbahnrechtliche Entscheidungen, das heißt, auch Beurteilungen und Beförderungen, sind unter Berücksichtigung des § 9 BGleIG zu treffen.

§ 9 BGleIG gebietet in Absatz 2 Nr. 1, dass in eine vergleichende Bewertung folgende Gesichtspunkte nicht eingehen dürfen:

Durch die Wahrnehmung von Familien- oder Pflegeaufgaben bedingte

- a) Unterbrechung der Berufstätigkeit,
- b) geringere Anzahl aktiver Dienst- oder Beschäftigungsjahre,
- c) Reduzierung der Arbeitszeit oder Verzögerung beim Abschluss einzelner Ausbildungslehrgänge,
- d) zeitliche Belastungen.

Auch die Absicht, von der Möglichkeit der Arbeitszeitreduzierung oder einer Beurlaubung zur Wahrnehmung von Familien- oder Pflegeaufgaben Gebrauch zu machen, darf gem. § 9 Abs. 1 Nr. 3 BGleIG nicht in die vergleichende Bewertung eingehen.

§ 18 BGleIG konkretisiert § 9 BGleIG für die dienstliche Beurteilung wie folgt:

- (1) Folgende Umstände dürfen die Einstellung sowie die berufliche Entwicklung einschließlich des beruflichen Aufstiegs nicht beeinträchtigen und sich insbesondere nicht nachteilig auf die dienstliche Beurteilung auswirken:

1. Teilzeitbeschäftigung,
2. Telearbeit, mobiles Arbeiten sowie die Teilnahme an flexiblen Arbeits- oder Präsenzzeiten,
3. eine bestehende Schwangerschaft,
4. schwangerschafts- oder mutterschaftsbedingte Abwesenheiten aufgrund mutterschutzrechtlicher Beschäftigungsverbote,
5. Beurlaubungen auf Grund von Familien- oder Pflegeaufgaben.

Dies schließt nicht aus, dass Zeiten nach Satz 1 Nr. 1 anders behandelt werden als Zeiten nach Satz 1 Nr. 4 und 5.

- (2) Eine unterschiedliche Behandlung von Teilzeitbeschäftigung im Verhältnis zu Vollzeitbeschäftigung ist nur zulässig, wenn zwingende sachliche Gründe dies rechtfertigen. Dies gilt für Telearbeit, mobiles Arbeiten und Beurlaubungen aufgrund von Familien- oder Pflegeaufgaben mit Ausnahme der Elternzeit entsprechend.

Bundesbeamtenengesetz (BBG) und Bundeslaufbahnverordnung (BLV)

§ 9 BBG schreibt vor, dass sich die Auswahl von Bewerberinnen und Bewerbern nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung richtet ohne Rücksicht auf das Geschlecht.

Dem stehen gesetzliche Maßnahmen zur Durchsetzung der tatsächlichen Gleichstellung im Erwerbsleben, insbesondere Quotenregelungen, nicht entgegen.

§ 3 BLV legt fest, dass laufbahnrechtliche Entscheidungen nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung unter Berücksichtigung von § 9 BBG und § 9 BGleG zu treffen sind.

§ 32 BLV legt die Auswahl nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung als Voraussetzung der Beförderung fest.

§ 33 BLV legt fest, dass Feststellungen über Eignung, Befähigung und fachliche Leistung in der Regel aufgrund aktueller dienstlicher Beurteilungen zu treffen sind.

Die dienstliche Beurteilung erfolgt regelmäßig, spätestens alle drei Jahre nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung (§ 48 BLV).

Die Einzelheiten des Beurteilungsverfahrens werden durch die obersten Dienstbehörden in den Beurteilungsrichtlinien geregelt (§ 50 BLV).

Fazit:

Dienstliche Beurteilung ist Grundlage des dienstlichen Fortkommens im öffentlichen Dienst. Die oben genannten gesetzlichen Normen gebieten, dass die dienstliche Beurteilung diskriminierungsfrei zustande kommt und insbesondere Frauen und Teilzeitbeschäftigte nicht benachteiligt werden dürfen.

Würden die gesetzlichen Vorgaben konsequent umgesetzt, so müssten Frauen gleiche Aufstiegs- und Karrierechancen haben wie Männer und Teilzeitkräfte dieselben wie Vollzeitkräfte. Eine geschlechterbedingte Lohnlücke dürfte es nicht geben.

Es besteht also ganz offenbar insgesamt hinsichtlich des diskriminierungsfreien Fortkommens von Frauen im öffentlichen Dienst kein Regulationsproblem, sondern ein Problem in der tatsächlichen Umsetzung.

3. Beurteilungsverfahren

Beurteilungszeiträume

Die Beurteilungsverfahren sind an männlichen durchgehenden Erwerbsverläufen ausgerichtet. Die Lebensverlaufsperspektive und Lebensphasenorientierung weiblicher Erwerbsverläufe wird in den Beurteilungskriterien nicht abgebildet.

Die feststehenden Beurteilungszeiträume sind nicht lebensphasenkompatibel. Gerade in der Rushhour des Lebens sind sie zu unflexibel.

Beurteilende

Die Beurteilenden sind meist männlich, da Führungskräfte und damit auch die zur Beurteilung befugten Personen überwiegend Männer sind. Die Beurteiler, selbst karriereorientiert und – auch als Familienväter – ohne wesentliche zeitliche Unterbrechungen ihrer eigenen Erwerbsverläufe, agieren aus ihrer persönlichen Lebenswirklichkeit heraus als Beurteilende.

Die dienstliche Beurteilung ist nach verwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung „Akt wertender Erkenntnis“, der auf einer Vielzahl von Einzelbeobachtungen und Einzeleindrücken während des Beurteilungszeitraums beruht – Beurteilungen enthalten damit immer ein subjektiv wertendes Element – nämlich durch die individuell geprägte Sichtweise des Beurteilenden. Sie ist von den Verwaltungsgerichten nur sehr eingeschränkt überprüfbar.

Rollenstereotype und tradierte Rollenmuster sind unbewusster Bestandteil von Beurteilungsentscheidungen. In den Beurteilungsprozessen pflanzen sich Rollenstereotype wie „typisch weiblich“ beziehungsweise „typisch männlich“ fort. Diese Faktoren müssen durch zielgenaue Fortbildung stärker ins Bewusstsein der Entscheiderinnen und Entscheider gerückt werden. Beurteilende Führungskräfte müssen stärker geschult werden. Die Vermittlung von Genderbewusstsein für Beurteilende ist notwendig. Fortbildung und Genderkompetenztrainings müssen verpflichtend angeboten werden. Die Personalverantwortlichen müssen entsprechend sensibilisiert werden. Gendererfolge müssen zum eigenständigen Bewertungskriterium werden, wenn die Führungskräfte selbst beurteilt werden.

Beurteilungskriterien

Die Beurteilungskriterien sind zwar geschlechtsneutral gefasst, aber in der Wirkung nicht geschlechtergerecht, denn sie sind anfällig für mittelbare Diskriminierung. Bei Frauen häufig anzutreffende Qualifikationen wie soziale Kompetenzen (sogenann-

te soft skills) werden schwächer gewichtet. Erfahrungen aus Kindererziehung und Pflegearbeit werden bei der Bildung des Gesamturteils der Beurteilung nicht mit einbezogen. Ob und wie die Erfahrung aus Familien- und Pflegearbeit gendergerecht in die dienstliche Beurteilung einfließen kann, sollte wissenschaftlich (z. B. durch einen Auftrag an eine Universität) eruiert werden.

Es muss die Entwicklung der Diktion hin zu einer gendergerechteren Sprache erfolgen („Wording“). Bei der dienstlichen Beurteilung spielen Geschlechterstereotype eine wesentliche Rolle. Per se geschlechtsneutrale Eigenschaften wie Durchsetzungsstärke, Flexibilität, Belastbarkeit, Souveränität, Dynamik und strategisches Denken werden eher mit Männern assoziiert, während Eigenschaften wie Fleiß, Freundlichkeit, Geduld und Einfühlungsvermögen eher Frauen zugeschrieben werden. Diese geschlechterstereotypen Eigenschaften werden in der dienstlichen Beurteilung nicht gleich gewichtet, sondern zugunsten „männlicher“ Eigenschaften hierarchisiert. Zudem wird ein Abweichen von stereotypem Verhalten überwiegend negativ bewertet. So kann etwa dasselbe Verhalten, das bei einem Mann als durchsetzungsstark und damit positiv ausgelegt wird, bei einer Frau als dominant und damit negativ gewertet werden.

Die Anknüpfung an die „fachliche Leistung“ erfordert eine Definition, was „fachliche Leistung“ und Leistung überhaupt umfasst. Die Praxis zeigt, dass Teilzeitkräfte schlechter bewertet werden als Vollzeitkräfte, weil Leistung nach wie vor über Präsenz definiert wird (männlich geprägte Struktur – Rollenstereotype). „Weniger ist schlechter“ gibt diesen mittelbaren Diskriminierungsfaktor in verkürzter Form wieder. Teilzeitkräfte werden dadurch in ihrem Fortkommen beeinträchtigt. Gerade im Hinblick auf Teilzeitbeschäftigte ist eine stärkere Ausprägung der Ergebniskultur beim Leistungsbegriff statt der bisher vorherrschenden Präsenzkultur gender- und leistungsgerecht.

Die vorherige Quotierung der zu vergebenden Gesamturteile birgt zudem ein zusätzliches Risiko der Benachteiligung von Teilzeitkräften und damit vor allem von Frauen.

Beurteilungsgespräch

Die Beurteilung bildet das Urteil ex tunc ab, wirft den Blick auf die Leistungen in der Vergangenheit und bewertet diese; eine perspektivische Betrachtung der beruflichen Entwicklungsmöglichkeiten ex nunc – auf die Zukunft gerichtet – soll unter anderem im Beurteilungsgespräch, das ein Teil des Beurteilungsverfahrens ist, erfolgen. Das regelmäßige Stattfinden von Mitarbeitergesprächen, in denen erörtert wird, wie die eigene Leistung

im Hinblick auf die zu erfüllenden Beurteilungsanforderungen verbessert werden kann, darf nicht vernachlässigt werden.

Beurteilungsstatistik

Die Veränderung eines Zustandes beginnt mit der Wahrnehmung der Realität und das heißt hier mit der Erfassung und der Schaffung von „hard facts“ durch entsprechende Statistiken, die Aufschluss über tatsächlich bestehende mittelbare geschlechtsbezogene Benachteiligungen geben. Vergleichende Beurteilung (nicht Leistungsbeurteilung) muss durchgehend transparent gemacht werden – nur Vergleichbares kann und darf verglichen werden. Deswegen braucht es geschlechtsspezifisch ausgewiesene statistische Aussagen aufgeschlüsselt nach Teilzeit/Vollzeit, Männer-/Frauenanteil und den Abgleich mit Vollzeitäquivalenten.

Fazit:

All diese unterschwellig vorhandenen Mechanismen führen dazu, dass die dienstliche Beurteilung für Frauen im öffentlichen Dienst zur Karrierebremse gereicht. Die Beurteilungskriterien und Beurteilungsgrundsätze bedürfen dringend einer umfassenden Genderung, damit in Zukunft mittelbare Diskriminierungen von Frauen im Beurteilungswesen unterbleiben und Frauen so der Weg zu einer gleichberechtigten Karriereplanung geebnet wird.

Das Instrument der „vergleichenden Beurteilung“ kann nur dann diskriminierungsfrei wirken, wenn die Grundlagen auch vergleichbar sind. Das ist derzeit nicht der Fall: So werden Teilzeitbeschäftigte mit Vollzeitbeschäftigten verglichen. Maßstab ist nach wie vor eine durchgehende Erwerbsbiografie, die vorrangig Männer vorweisen können.

4. Fallstricke für Frauenkarrieren im öffentlichen Dienst

Phasen familiärer Sorgetätigkeit

Frauen unterbrechen häufiger als Männer ihre Erwerbstätigkeit zugunsten von familiärer Sorgetätigkeit. Gerade in der Rush-hour des Lebens entwickeln sich Männer beruflich fort, während Frauen sich um Kinder und/oder pflegebedürftige Angehörige kümmern und deshalb beruflich kürzertreten. Beurlaubungszeiten wegen familiärer Pflichten unterbrechen die Erwerbsbiografie mit negativen Konsequenzen für das berufliche Fortkommen. Dies gereicht betroffenen Frauen bei ihrer Rückkehr zum Nachteil, weil sie keine beruflichen Erfahrungszeiten vorzuweisen haben. In der Zeit von Unterbrechungen unterbleibt häufig auch die fachlich-berufliche Weiterqualifikation, was anschließend zu Nachteilen – gerade auch bei der Beurteilung – führt. Die Qualifikationen, die Frauen in Familienphasen erwerben, werden in der dienstlichen Beurteilung nicht ausreichend berücksichtigt. Familienbedingte Berufsunterbrechungen wirken mittelbar diskriminierend – § 9 BGleG wird verletzt.

Da es sich um Beurteilungskriterien handelt, schneiden Frauen mit familiären Verpflichtungen im Vergleich hier schlechter ab.

Digitalisierung

Die Digitalisierung birgt große Chancen, aber durch die mögliche Entgrenzung der Arbeit insbesondere für Frauen mit Familienpflichten auch Risiken, die nicht vernachlässigt werden dürfen.

Präsenzkultur

Wir brauchen einen gesamtgesellschaftlichen Bewusstseinswandel weg von der Präsenzkultur am Arbeitsplatz hin zu einer Ergebniskultur, denn die Vereinbarkeit von familiären Verpflichtungen mit der herrschenden Präsenzkultur ist gerade für weibliche Beschäftigte problematisch.

Teilzeittätigkeit

Teilzeittätigkeit ist überwiegend für Frauen ein – zunächst – willkommenes Werkzeug, um Beruf und Familie miteinander zu vereinbaren. Aber Teilzeitphasen können bei der dienstlichen Beurteilung und der Beförderung zur „Teilzeitfalle“ werden und haben damit weitreichende negative Auswirkungen auf das berufliche Fortkommen insgesamt. Weniger Arbeitszeit heißt nicht automatisch schlechtere Arbeit. Das Beurteilungswesen ist bisher von der Präsenzkultur geprägt, die Arbeitsleistung mit Anwesenheitszeit gleichsetzt. Das ist im Zeitalter der Digitalisierung nicht mehr zeitgemäß.

Frauen in Führungspositionen

Frauen sind in Führungspositionen unterrepräsentiert. In hierarchisch geprägten Strukturen reproduzieren sich bestehende Verhältnisse, werden diese nicht aktiv verändert. Im Beförderungsverfahren neigen Menschen in Führungspositionen dazu Menschen mit einem ähnlichen sozialen Hintergrund, mit ähnlichen Eigenschaften zu fördern. Solange vor allem Männer diese Positionen besetzen, werden sie auch weiterhin bevorzugt Männer befördern. Zudem fehlen weibliche Vorbilder, die junge Frauen motivieren, trotz Widerstände ebenfalls nach einer Führungsposition zu streben.

Telearbeit

Telearbeit gilt neben Teilzeit ebenfalls als Instrument, die Vereinbarkeit von Beruf, Familie und Pflege zu erleichtern. Der Zugang zu Telearbeitsmodellen sollte erleichtert werden. Der Schwerpunkt sollte dabei möglichst auf alternierender Telearbeit liegen, um den Kontakt zum kollegialen Umfeld besser halten zu können. Wir brauchen einen Wandel weg von der Präsenz- hin zur Ergebniskultur. Alternierende Telearbeit kann hierzu einen positiven Beitrag leisten.

Poolbildung in Ballungszentren

Höherwertige Planstellen werden aus Motivationsgründen und Anreiz zur Personalgewinnung überproportional in Ballungszentren konzentriert (Poolbildung). Gerade für Frauen mit Familienpflichten und Teilzeitkräften sind damit verbundene Wegezeiten problematisch. Oft sind sie auf öffentliche Verkehrsmittel angewiesen, was zu zusätzlichen Erschwernissen führt. Deshalb nehmen sie die längeren Beförderungszeiten außerhalb der Ballungszentren in Kauf, teilweise trotz besserer dienstlicher Beurteilungen, und verzichten auf eine schnellere Beförderung. Dies führt auf lange Sicht zu finanziellen Einbußen beim aktiven Gehalt und bei den Versorgungsbezügen. Derartige Mechanismen der Verwaltungen, um dem Personalfehlbestand in Oberzentren zu begegnen, sind in ihrer Auswirkung indirekt diskriminierend und verstoßen gegen die Grundzüge des Gender Mainstreaming.

Mobilität und Flexibilität

Mobilität und Flexibilität werden immer wichtiger und gerade für Frauen mit Familienpflichten sind sie schwierig zu verwirklichen.

5. Erforderliche Maßnahmen für ein diskriminierungsfreies Fortkommen

Die dbb bundesfrauenvertretung geht davon aus, dass Männer und Frauen grundsätzlich gleich leistungsfähig und gleich leistungsbereit sind. Indikator für eine diskriminierungsfreie Beurteilung sind deshalb ausgewogene Beurteilungsergebnisse.

Dass dieses Ziel in der Praxis nicht erreicht wird, liegt daran, dass das Beurteilungswesen eben gerade nicht diskriminierungsfrei ist, sondern Frauen dabei strukturell benachteiligt werden. Dies muss Anlass sein, der Diskriminierung von – fast ausnahmslos – Frauen durch gezielte Maßnahmen in der Beurteilungspraxis effektiv entgegenzuwirken. Diskriminierungsfreie und gleichstellungsfördernde Bestimmungen in den Beurteilungsgrundlagen sind deshalb notwendig.

Auch bei der Umsetzung der Richtlinien in der Praxis gilt es, die maßgeblichen Einflussfaktoren so zu steuern, dass das Ziel der Chancengerechtigkeit zwischen Frauen und Männern erreicht wird.

Steuerung über eine gendergerechte Behördenkultur

Beeinflussbare Rahmenbedingungen, die die Durchsetzung der Chancengleichheit von Frauen und Männern bei dienstlichen Beurteilungen indirekt mitprägen, müssen bewusst gestaltet und gesteuert werden.

Aus Sicht der dbb bundesfrauenvertretung muss für eine maßgebliche Verbesserung an fünf Hauptrahmenbedingungen angesetzt werden, um insgesamt eine Verbesserung zu erreichen:

- Gleichstellung, Chancengleichheit und Gender Mainstreaming als grundlegende Handlungsprinzipien
- Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf
- Frauenanteil in Führungspositionen
- Wandel im Führungsverständnis
- Rolle der Interessenvertretungen

Gleichstellung, Chancengleichheit und Gender Mainstreaming als grundlegende Handlungsprinzipien

Wenn Gleichstellung, Chancengleichheit und Gender Mainstreaming als grundlegende Handlungsprinzipien in der Behördenpraxis vorausgesetzt und top-down umgesetzt werden, führt das dazu, dass Geschlechter- und Rollenstereotype eher erkannt und hinterfragt werden.

Führungskräfte und Beschäftigte müssen Genderaspekte selbstverständlicher thematisieren. Dazu können Mentoring-

programme und gendergerechte Personalentwicklungskonzepte beitragen, deren Wirkung regelmäßig zu evaluieren ist.

Leistungserwartung und Leistungswahrnehmung muss unabhängig vom Geschlecht erfolgen, so dass sich subjektive Faktoren seltener zu Ungunsten eines Geschlechts auswirken.

Frauen stellen die Mehrzahl der Beschäftigten im öffentlichen Dienst. Frauen sind in der Beschäftigtenstruktur weder die Ausnahme noch in der Minderheit, sondern die Normalität. Deswegen müssen ihre besonderen Belange vor allem auch in der Behördenkultur und in Personalentwicklungskonzepten ausreichend abgebildet werden.

Vereinbarkeit von Familie und Beruf

Eine generelle Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf wirkt sich positiv auf die Aufstiegsmöglichkeiten von Frauen und Männern aus.

Dazu gehört die regelmäßige Auditierung zum Beispiel durch das „audit berufundfamilie“ als sinnvoller Baustein, um den Bewusstseinswandel zu unterstützen und konkrete nützliche Maßnahmen festzulegen.

Teilzeitbeschäftigung und variable Arbeitszeiten für Beschäftigte mit Familienpflichten müssen durchgehend als Normalität akzeptiert werden und zwar unabhängig davon, ob es sich – wie in der Mehrzahl der Fälle – um weibliche oder – wie in der Minderzahl – um männliche Beschäftigte handelt. Teilzeitarbeit muss als eine Form der Wahlarbeitszeit wahrgenommen werden.

Eine stärker partnerschaftlich orientierte Arbeitsaufteilung von Familienaufgaben und deren Wahrnehmung durch männliche Beschäftigte als Normalfall trägt zu einer solchen Akzeptanz bei. Die Wahrnehmung familiärer Verpflichtungen durch Angehörige beiderlei Geschlechts führt auf lange Sicht dazu, dass Frauen – auch in der Beurteilung – keine Nachteile mehr durch familiäre Pflichten entstehen. Vorgesetzte müssen hierfür werben, sensibilisieren und positive Anreize bei den Beschäftigten setzen.

Die Personalvertretungen sind in besonderer Weise gefordert, den Prozess zu begleiten und zu unterstützen, zum Beispiel durch vereinbarkeitsfördernde Dienstvereinbarungen zur Telearbeit.

Kinderbetreuungsangebote müssen ortsnahe, kostenlos und arbeitszeitangepasst für Kinder aller Altersklassen zur Verfügung stehen.

Frauenanteil in Führungspositionen

Je mehr Frauen in Führungspositionen sind, desto präsenter sind sie an Entscheidungsprozessen beteiligt. Es wird dadurch selbstverständlicher, Frauen als leistungsfähige Kandidatinnen für sehr gute Beurteilungen und Beförderungen anzusehen. Deshalb sind die Verfahren zur Besetzung von Führungspositionen zukunftsgerichtet, diskriminierungsfrei und gendergerecht zu gestalten.

Frauen in Führungspositionen dienen als Vorbild für andere weibliche Beschäftigte, sich eine Führungsposition zuzutrauen und selbst anzustreben.

Die Rahmenbedingungen, unter denen Führungskräfte in Teilzeit tätig sein können, sind zu überdenken – Führungspositionen sind nicht per se teilzeitfeindlich, sondern müssen teilzeitfähig ausgestaltet werden. Telearbeit und Homeoffice sind organisatorisch zu ermöglichen.

Transparente Zielvereinbarungen für Beurteilungen und Beförderungen müssen getroffen werden; deren Zielerreichung muss in regelmäßigen Abständen evaluiert werden.

Personalentwicklungskonzepte müssen mit Mentoringprogrammen verzahnt werden.

Wandel im Führungsverständnis

Gleichstellung ist Chefsache und geht alle an. Führungskräfte müssen – auch bei den Beurteilungen – einen entscheidenden Beitrag zur Verwirklichung der Gleichstellung von Frauen und Männern leisten.

Dazu gehört es, eine partnerschaftliche und gleichstellungsorientiertere Führungskultur zu etablieren und umzusetzen.

Die Verpflichtung zur Teilnahme an entsprechend durchzuführenden Fortbildungsveranstaltungen ist vorzusehen. Sie dienen auch der Bewusstseinsbildung. Entsprechende Seminare für Mitglieder von Auswahlkommissionen sind vorzusehen.

Regelmäßige Mitarbeiter-Vorgesetzten-Gespräche, die den Austausch von Interessen und Erwartungen sowie entsprechende Vereinbarungen ermöglichen, sind ebenfalls ein wichtiges Führungsinstrument.

Führungskräfte müssen das Potenzial der gutausgebildeten Frauen erkennen (können) und gezielt fördern, indem sie neue gendergerechte Konzepte zur Personalführung entwickeln und etablieren.

Rolle der Interessenvertretungen

Gleichstellungsbeauftragte und Personalräte haben die Aufgabe, die faktische Gleichstellung von Frauen und Männern zu fördern. Dazu gehört es, das Thema Gleichstellung bei Beförderungen immer wieder anzusprechen und nicht in dem Bemühen nachzulassen, eine ausgewogene Repräsentanz von Frauen und Männern einzufordern.

Gleichstellungsbeauftragte und Personalrat müssen gemeinsam eine netzwerkartige Struktur zum Meinungsaustausch pflegen, um gemeinsame Positionen, Strategien, Vorschläge und Maßnahmen zur Gleichstellungsarbeit im Allgemeinen zu erarbeiten und im Speziellen die Beurteilungsergebnisse zu analysieren, zu diskutieren und konkrete Verbesserungsvorschläge zu erarbeiten.

Personalräte, Gleichstellungsbeauftragte und Personalverantwortliche sollten in regelmäßigen Abständen gemeinsam unter externer Leitung und mit externen Referenten tagen und aus den dort gewonnenen Erkenntnissen passgenaue konkrete Maßnahmen zur Durchsetzung der Chancengleichheit entwickeln.

Fortentwicklung der Beurteilungsverfahren

Das Beurteilungsverfahren muss gendergerecht fortentwickelt werden und die typischen Erwerbsverläufe von Frauen („Lebensphasen“) stärker in den Blick nehmen. Dazu gehören aus Sicht der dbb bundesfrauenvertretung notwendige Veränderungen auf drei verschiedenen Ebenen:

- bei den Beurteilungszeiträumen
- bei den handelnden Personen
- bei den Beurteilungskriterien

Beurteilungszeiträume

Einheitliche Beurteilungsrichtlinien – auf Landes- beziehungsweise Bundesebene – können dazu beitragen, die Schwierigkeit der Vergleichbarkeit zwischen den verschiedenen Ressorts zu mindern. Sie erleichtern die Implementierung neuer Ansätze und tragen zu einem modernen Beurteilungswesen bei. Die Beurteilungszeiträume müssen in diesem Kontext lebensphasenorientiert fortentwickelt werden, insbesondere im Hinblick auf die sogenannte „Rushhour des Lebens“. Die derzeitige Praxis führt dazu, dass Frauen seltener beurteilt werden als ihre männlichen Kollegen.

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

Durch eine Nachzeichnung des beruflichen Werdegangs im Sinne fiktiver Fortschreibung tatsächlich erbrachter beruflicher Leistungen vor einer Elternzeit oder Beurlaubung aus familienpolitischen Gründen könnte dem Gesichtspunkt zu erwarten der Leistungssteigerungen in dem betreffenden Zeitraum Rechnung getragen werden; nur so können Frauen mit Ausfallzeiten gleichermaßen am faktischen Trend des kontinuierlichen Anstiegs der Erfahrungswerte für die Beurteilungen teilhaben. Ein Anspruch auf fiktive Nachzeichnung muss deshalb verankert werden. Dabei gilt es, Erfahrungen und Qualifikationen, die Beschäftigte durch das Ausüben von privater Sorgearbeit erlangen, bei der dienstlichen Beurteilung mitzubetrachten.

Regelmäßige Mitarbeitergespräche für eine ex nunc-Betrachtung der individuellen beruflichen Entwicklungsmöglichkeiten sind als Personalentwicklungsmaßnahme verpflichtend vorzusehen.

Handelnde Personen

Die Beurteilenden müssen für Genderthemen sensibilisiert und geschult werden, damit sie Mechanismen der mittelbaren Geschlechtsdiskriminierung (Rollenstereotype) als entscheidungswirksam wahrnehmen.

Notwendig ist eine konsequente Top-Down-Strategie bei der Verfolgung des Ziels der Gleichstellung bei den Beurteilungen. Damit Geschlechtergerechtigkeit auf allen Ebenen ernstgenommen wird, muss das Thema von allen Führungsebenen mitgetragen und entsprechende Maßnahmen positiv begleitet werden.

Insbesondere weibliche Beschäftigte sollten durch die beurteilenden Personen regelmäßig über ihre Rechte im Beurteilungsverfahren, einschließlich der Unterstützung durch die Gleichstellungsbeauftragte, und über die Wahrnehmung der eigenen Interessen im Beurteilungsgespräch sowie nach Bekanntgabe der Beurteilung informiert werden.

Parallel dazu sollte die Rolle der Interessensvertretung gestärkt werden. Gleichstellungsbeauftragte, Personal- und Betriebsräte sollten stärker in die Beurteilungspraxis im Sinne einer korrektiven Kontrollinstanz einbezogen werden. Zudem kann der Handlungsspielraum der Personalvertretung im Falle von nachweisbaren Diskriminierungen durch die Einführung eines Verbandsklagerechts im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG) verbessert werden.

Ergänzend dazu sollten die berufliche Leistung und Entwicklungspotenziale in Personalgesprächen thematisiert werden, um die Transparenz von Beurteilungen zu erhöhen, insbesondere bezüglich der Wahrnehmung der eigenen Leistungen und der Weiterentwicklungsmöglichkeiten.

Es braucht einen größeren Anteil an Beurteilerinnen. Dazu müssen mehr Frauen in teilzeitfähige Führungspositionen gebracht werden.

Wenn die Führungskräfte selbst beurteilt werden, sind ihre eigenen Gendererfolge als Bewertungskriterium mit zu berücksichtigen. 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.

Beurteilungskriterien

Die Beurteilungskriterien müssen gendergerechter ausgestaltet werden. Bloße Geschlechtsneutralität reicht nicht aus – ein gendergerechtes „wording“ ist notwendig. Insbesondere müssen Kriterien, die mit Geschlechterstereotypen verknüpft sind, vermieden werden, wie zum Beispiel „Umsetzungsergebnisse“ anstelle von „Durchsetzungsvermögen“. Ergebnisorientierte Leistungskriterien sind zu bevorzugen. Diese lassen sich besser anhand objektiver Fakten belegen. Zum Beispiel: „Termineinhaltung“ statt „Pünktlichkeit“, „Vorschläge zur Verbesserung der Arbeit“ statt „Kreativität, Initiative“.

Hinzu kommt, dass die zur Leistungsbewertung herangezogenen Kriterien von den zur Bewertung anstehenden Beschäftigten gleichermaßen erfüllbar sein müssen. Kriterien, die etwa von Beschäftigten mit familiären Verpflichtungen schwerer erfüllbar sind als von Beschäftigten ohne, müssen vermieden werden. Zum Beispiel dürfen Leistungsmerkmale wie „Flexibilität“ nicht als Bereitschaft zu ungeplanter zeitlicher Beanspruchung oder wie „Arbeitseinsatz“ nicht als ständige Verfügbarkeit und dauerhafte Präsenz ausgelegt werden.

Je konkreter und detailreicher die Vorgaben an die zu bewertenden Leistungen gefasst sind, umso geringer wird der Spielraum für den Beurteilenden, eigene Geschlechterstereotype unterzubringen. Erfahrungen und Qualifikationen aus Familienphasen sollten bei der dienstlichen Beurteilung Berücksichtigung finden.

Beurteilungskriterien dürfen nicht männlich priorisiert und hierarchisiert werden – die Quotierung der Beurteilungsergebnisse ist zu überdenken.

Teilzeitbeschäftigte müssen fair und frei von unsachlichen Erwägungen beurteilt werden. „Weniger“ darf nicht automatisch mit „schlechter“ assoziiert werden – Teilzeit- und Telearbeitsphasen dürfen nicht zur Falle geraten.

Die bisher herrschende Präsenzkultur führt von vornherein zu einer Schlechterstellung von Teilzeitkräften, notwendig ist ein Wandel hin zu einer Ergebniskultur. Die positiven Möglichkeiten von Digitalisierung und Telearbeit sind dabei auszunutzen und die Personalvertretungen unter anderem durch Abschluss von Dienstvereinbarungen einzubeziehen.

Transparenz durch Monitoring

Aus Sicht der dbb bundesfrauenvertretung ist es geboten, die in § 50 BLV geforderte Beurteilungsstatistik wesentlich stärker auf solche Umstände auszurichten, die als mittelbare Diskriminierungsfaktoren Eingang in das Beurteilungsverfahren finden. Der Gesetzgeber hat nur im Wege einer Soll-Vorschrift in § 50 Abs. 4 BLV niedergelegt, dass im Rahmen des Ergebnisses des Beurteilungsdurchgangs der Anteil an Frauen, Männern, Teilzeit- und Telearbeitskräften sowie schwerbehinderten Menschen jeweils gesondert ausgewiesen werden soll. Diese Gruppen hat der Gesetzgeber also bereits als besonders diskriminierungsgefährdet erkannt. Diese sanktionslose Sollvorschrift hält die dbb bundesfrauenvertretung jedoch nicht für ausreichend – notwendig wäre eine Mussvorschrift. Zum Orten von bestehenden Missständen ist die umfassende Führung von entsprechend geschlechtsspezifisch ausgerichteten verpflichtenden Statistiken eine wichtige Voraussetzung, um die Lebenswirklichkeit von Frauen im System sachgerecht abzubilden.

Die Kenntnis der tatsächlichen Struktur der Beurteilungsergebnisse ist ein wichtiger Beitrag zur Sensibilisierung aller Beteiligten. Die Erfassung der Struktur als Abbildung der Realität schafft Transparenz. Diese Transparenz ist Arbeitsgrundlage für eine positive Fortentwicklung des – für weibliche Beschäftigte und Teilzeitkräfte bei weitem noch nicht optimalen – Ist-Zustandes.

Notwendig ist ein umfassendes Geschlechtermonitoring und Controlling durch geschlechtsspezifisch ausgestaltete Statistiken, die eine vergleichende Beurteilung mit Aussagen zu Männer- /Frauenanteil, Anteil Vollzeit-/Teilzeitbeschäftigte, sowie die Punkteverteilung ermöglichen und prüfen. Hierzu gehört eine verpflichtende Analyse und Auswertung sowie Veröffentlichung der Beurteilungsergebnisse, die zum einen zu einer Problembewusstheit und zum anderen zu einer Diskussion der Geschlechtergerechtigkeit des Beurteilungsverfahrens insgesamt führt. Dadurch wird es auf die Dauer auch für die Beurteilenden

selbstverständlicher, von vornherein stärker auf geschlechterbezogene Ausgewogenheit zu achten.

Die Beurteilerkonferenzen müssen diese Ergebnisse aktuell abrufen können (z. B. Intranet). Sie müssen ihr Augenmerk stärker auf die geschlechterbezogene Verteilung der Beurteilungsergebnisse richten und daraus Schlüsse und Strategien ableiten, die der Durchsetzung von Chancengleichheit dienlich sind.

Eine regelmäßige Datenerhebung zum Stand der Geschlechtergerechtigkeit sollte flächendeckend erfolgen. Diese Datentransparenz sollte nicht erst nach Abschluss der Beurteilungsrunde, sondern bereits für die Erst- und Zweitbeurteilerkonferenzen gelten.

Die Verbesserung der geschlechtsbezogenen Beurteilungsgerechtigkeit sollte als Ziel und Maßnahme zum Abbau der Unterrepräsentanz von Frauen Eingang in die Gleichstellungs- und Frauenförderpläne finden.

6. Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage der Fraktion Die Linke zur geschlechtergerechten Leistungsbeurteilung in der Bundesverwaltung

Die Bundesregierung hat sich auf eine kleine Anfrage der Fraktion Die Linke (Drs. 18/9254) hin mit der Leistungsbeurteilung in der Bundesverwaltung im Juli 2016 eingehend beschäftigt (Drs. 18/9357). Im Ergebnis hat sie die Benachteiligung von Frauen und Teilzeitkräften bei der dienstlichen Beurteilung verneint.

Die Bundesregierung weist darauf hin, dass die Führungskräfte vor dem Beurteilungsdurchgang ausdrücklich auf die Diskriminierungsverbote der §§ 9 und 18 BGleG hingewiesen würden. Wenn eine Diskriminierung jedoch tatsächlich stattfindet, ist der Nachweis schwer zu führen. Hier würde eine Beweislastumkehr weiterhelfen. Zudem bleiben die Diskriminierungen sanktionslos.

Auf die konkrete Frage nach dem Kenntnisstand der Bundesregierung zu Untersuchungen zur Beurteilungs- und Beförderungssituation von Frauen im öffentlichen Dienst und ihren Ergebnissen (Frage 4) wird ausweichend geantwortet und auf die „regelmäßige Auswertung von Literatur und Rechtsprechung“ verwiesen. Untersuchungen und Gutachten wie zum Beispiel das von Jürgen Papier vom 12. Mai 2014 würden dabei gesichtet. Befragt danach, ob die Bundesregierung die Auffassung aus dem Gutachten von Hans-Jürgen Papier vom Juli 2014 teile (Frage 7), zieht sich die Bundesregierung darauf zurück, dass sie im Rahmen von parlamentarischen Anfragen keine Stellung zu wissenschaftlichen Gutachten nehme.

Diese Antwort ist aus Sicht der dbb bundesfrauenvertretung deutlich zu dünn und belegt, dass dem Thema seitens der Bundesregierung nicht die ausreichende und notwendige Priorität eingeräumt wird. Die dbb bundesfrauenvertretung fordert aussagekräftige Statistiken sowie eine wissenschaftliche Untersuchung und Aufarbeitung des Sachverhalts.

Befragt nach den Erkenntnissen über den Einfluss von Geschlechterstereotypen (Frage 5) führt die Bundesregierung aus, diese Effekte seien ihr bekannt, sie begegne dem Einfluss der Geschlechterstereotype durch Schulung der Beurteilenden. Die Frage nach eigenen Untersuchungen seitens der Bundesregierung bleibt unbeantwortet – daraus schließt die dbb bundesfrauenvertretung, dass es keine derartigen Untersuchungen gibt, die aber dringend notwendig und geboten sind.

Die Übertragung von Vorgesetzten- und Leitungsaufgaben hält die Bundesregierung für einen – gegenüber der Vergabe des Anteils von Spitzennoten – aussagekräftigeren Indikator für die geschlechtergerechte Beurteilung (Frage 7). Die Nichtübertragung

von Leitungsaufgaben an Frauen – in Führungspositionen sind Frauen unterrepräsentiert – legt aus Sicht der dbb bundesfrauenvertretung den Schluss jedoch nahe, dass Diskriminierungen gegenüber Frauen und insbesondere Teilzeitkräften im Beurteilungswesen des öffentlichen Dienstes tatsächlich stattfinden – anders als es die Bundesregierung darstellt. Die Personalräte berichten regelmäßig, dass Teilzeitbeschäftigte im Vergleich zu Vollzeitbeschäftigten auffallend schlechter beurteilt und seltener befördert werden. Das hat auch der Gleichstellungsindex der Bundesregierung bestätigt: Je höher die Position desto niedriger der Anteil an Teilzeitkräften, denn diese sind durch schlechtere Beurteilungen bereits auf der Strecke geblieben.

Damit ein „aussagefähiges Bild über die Eignung, Befähigung und fachliche Leistung“ der einzelnen Beschäftigten erstellt werden kann, muss der zugrundeliegende einheitliche Beurteilungsmaßstab modernisiert werden. Seit langem fordert die dbb bundesfrauenvertretung hier Nachbesserungen. Es geht darum, die Beurteilungskriterien gendergerecht so zu gestalten, dass eine tatsächlich sachgerechte Vergleichbarkeit gefördert wird. Gleichstellungsförderung muss als entscheidendes Leistungskriterium für Personalverantwortliche verstanden werden. Ob Vollzeit, Teilzeit oder Telearbeit, ob männlich oder weiblich – alle Beschäftigten, die überdurchschnittlich gute Leistungen erbringen, müssen eine gleichwertige Chance auf Beförderung erhalten.

QUELLEN

Drucksache 18/9357: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Cornelia Möhring, Sigrid Hupach, Christine Buchholz, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Die Linke. – Drucksache 18/9254 – Geschlechtergerechte Leistungsbeurteilung in der Bundesverwaltung, Hrsg. Deutscher Bundestag, 8. August 2016. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/093/1809357.pdf>

„Frauen 4.0: Diskriminierungsfreies Fortkommen im öffentlichen Dienst – Jetzt umdenken! Dokumentation der Ergebnisse der 13. Frauenpolitischen Fachtagung der dbb bundesfrauenvertretung“, Hrsg. dbb bundesfrauenvertretung, 2017. www.frauen.dbb.de

„Gender Statistics Database: What lies behind the gender pay gap?“, Hrsg. European Institute for Gender Equality, 31. 10 2019. <https://eige.europa.eu/gender-statistics/dgs/data-talks/what-lies-behind-gender-pay-gap>

„Geschlechtergerechtigkeit im öffentlichen Dienst in NRW“, Hrsg. DBB NRW Beamtenbund und Tarifunion, 2017. www.dbb-nrw.de

„Gleichstellungsindex 2019. Gleichstellung von Frauen und Männern in den obersten Bundesbehörden“, Statistisches Bundesamt (Destatis), 25.02.2020. www.destatis.de

„Nach Leistung, Eignung und Befähigung? Beurteilung von Frauen und Männern im Polizeivollzugsdienst“, Dr. Andrea Jochmann-Döll / Dr. Karin Tondorf, Arbeitspapier 276 der Hans-Böckler-Stiftung, 2013, Düsseldorf.

„Verdienstlücke zwischen Männern und Frauen im öffentlichen Bereich und in der Privatwirtschaft – Höhe, Entwicklung 2010-2014 und Haupteinflussfaktoren“, Dr. Christina Boll / Andreas Langemann, HWWI, 2018, Hamburg. www.hwwi.org

Zweiter Erfahrungsbericht der Bundesregierung zum Bundesgleichstellungsgesetz vom 16.12.2010, Bundestagsdrucksache 17/4307, S. 44 ff.

www.frauen.dbb.de
www.facebook.com/dbb-bundesfrauenvertretung
twitter.com/dbb_news



dbb
beamtenbund
und tarifunion
bundesfrauen-
vertretung