

## Unterrichtung durch die Bundesregierung

### Ausgleich laufbahnmäßiger Verzögerungen infolge Geburt/Erziehung von Kindern

#### I. Auftrag

##### 1. Auftrag

Der Deutsche Bundestag hat am 24. Mai 1984 folgende EntschlieÙung [BT-Drucksache 10/1482 (neu)] gefaÙt:

Der Gesetzentwurf zur Änderung des Arbeitsplatzschutzgesetzes gewährleistet ein hohes MaÙ an Gerechtigkeit bei der Bewerbung um Einstellung in den öffentlichen Dienst. Er beschränkt sich hierbei aber ausschließlich auf junge Männer, die wegen der Ableistung des Wehr- und Zivildienstes benachteiligt sind.

In ihrer Wirkung vergleichbare Benachteiligungen ergeben sich auch für Frauen, deren Bewerbung infolge der Geburt und/oder Erziehung von Kindern verzögert wird, sowie für Behinderte. Auch die Ableistung eines sozialen Jahres ist ein Kriterium, das zu berücksichtigen ist.

Die Bundesregierung wird aufgefordert, durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen, daß Frauen aus diesen Gründen keine beruflichen Nachteile haben.

Der Bundesrat hat am 29. Juni 1984 folgende — inhaltlich gleiche — EntschlieÙung [BR-Drucksache 280/84 (Beschluß)] gefaÙt:

Der Bundesrat teilt die Auffassung des Deutschen Bundestages, daß das Vierte Gesetz zur Änderung des Arbeitsplatzschutzgesetzes ein hohes MaÙ an Gerechtigkeit bei der Bewerbung um Einstellung in den öffentlichen Dienst gewährleistet. Es beschränkt sich hierbei aber ausschließlich auf junge Männer, die wegen der Ableistung des Wehr- und Zivildienstes benachteiligt sind.

In ihrer Wirkung vergleichbare Benachteiligungen ergeben sich auch für Frauen, deren Bewerbung infolge Geburt und/oder Erziehung von Kindern verzögert wird, sowie für Behinderte.

---

*Zugeleitet mit Schreiben des Bundesministers des Innern — DI 3 — 215 127/13 — vom 29. November 1985 gemäß Beschluß des Deutschen Bundestages vom 24. Mai 1984 — Drucksache 10/1482 (neu).*

#### Auszug:

*Die zu prüfenden Fragen können nicht von der Bundesregierung allein gelöst werden; sie gelten in gleicher Weise für alle anderen Dienstherrenbereiche. Ich habe daher den Bund-Länder-Arbeitskreis für Beamtenrechtsfragen mit dieser Frage befaßt. Der Arbeitskreis hat — nach Vorarbeiten in einer Arbeitsgruppe — in seiner Sitzung am 7./8. November 1985 den beiliegenden Bericht beschlossen.*

*Der Arbeitskreis schlägt vor, eine dem § 11a Abs. 2 des Arbeitsplatzschutzgesetzes vergleichbare Regelung für den Ausgleich der durch die Geburt eines Kindes entstehende Verzögerung bei der Einstellung in den öffentlichen Dienst zu treffen; die Bestimmung müÙte in das für alle Dienstherrenbereiche einheitlich und unmittelbar geltende Kapitel II des Beamtenrechtsrahmengesetzes aufgenommen werden.*

*Der Vorschlag des Arbeitskreises wird von mir unterstützt. Ich werde bemüht sein, den Berichtsvorschlag umzusetzen.*

Auch die Ableistung eines sozialen Jahres ist ein Kriterium, das zu berücksichtigen ist.

Die Bundesregierung wird aufgefordert, durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen, daß Frauen aus diesen Gründen keine beruflichen Nachteile haben.

## 2. Arbeitsgruppe

Da die zu prüfenden Fragen nicht von der Bundesregierung allein gelöst werden können, hat der Arbeitskreis für Beamtenrechtsfragen in seiner Sitzung am 27./28. September 1984 zur Behandlung der angesprochenen Probleme eine Arbeitsgruppe eingesetzt [Bayern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Bund (Vorsitz)].

## 3. Prüfungsrahmen

Die Entschließungen des Deutschen Bundestages und des Bundesrates erteilen den Prüfauftrag zu untersuchen, ob die Regelung des § 11a Abs. 2 des Arbeitsplatzschutzgesetzes (ASG) auf die Zielgruppen Frauen (Geburt und/oder Erziehung von Kindern), Behinderte und Absolventen des sozialen Jahres übertragen werden können.

Es muß an die Zielsetzung des § 11a Abs. 2 ASG angeknüpft werden, wonach bei der Einstellung in den öffentlichen Dienst nach einer wehrdienstbedingten Verzögerung die Eignung an den Anforderungen zu prüfen ist, zu dem die Bewerbung ohne diesen wehrdienstbedingten Nachteil möglich gewesen wäre. Die früheren Einstellungsprofile werden dementsprechend konserviert. Solche nachträglichen Feststellungen sind nur dann möglich, wenn über die Einstellung ausschließlich oder ganz überwiegend nach Prüfungsergebnissen entschieden wird. Diese personalwirtschaftliche Voraussetzung trifft im wesentlichen nur auf Laufbahnen im Bereich der Länder (insbesondere Lehramt) zu.

## II. Vorschläge

### 1. Einleitung

Bei der Gesamtabwägung, ob die Regelungen des § 11a Abs. 2 des Arbeitsplatzschutzgesetzes auf andere Personengruppen übertragen werden können, müssen insbesondere die nachstehenden Gesichtspunkte beachtet werden.

#### a) Bestehende Ausgleichsregelungen

Bereits jetzt bestehen Regelungen, die mögliche Konflikte zwischen der Geburt und der Erziehung von Kindern einerseits und der Verwirklichung beruflicher Ziele andererseits berücksichtigen:

- Zum Ausgleich von Verzögerungen bei der Einstellung infolge der Betreuung von Kindern ist das Einstellungshöchstalter heraufgesetzt worden (z. B. § 14 Abs. 2 Bundeslaufbahnverordnung).

- Ausgleichsregelungen, die für bestehende Beamtenverhältnisse vorhanden sind bzw. vorbereitet werden

- § 48a Beamtenrechtsrahmengesetz und § 79a Bundesbeamtengesetz sehen aus diesem Grund Möglichkeiten zur Beurlaubung und zur Teilzeitbeschäftigung vor. Durch das Fünfte Gesetz zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften vom 25. Juli 1984 (BGBl. I S. 998) sind diese Regelungen wesentlich ausgeweitet worden.

- Durch das Gesetz über die Gewährung von Erziehungsgeld und Erziehungsurlaub werden die Möglichkeiten der Inanspruchnahme von erziehungsbedingtem Urlaub durch die Gewährung eines Erziehungsgeldes nachhaltig verbessert werden.

Die Problemstellungen sind damit schon einer Vielfalt von spezifischen Lösungen zugeführt.

#### b) Privilegiendiskussion

Zu treffende Regelungen müssen so ausgestaltet werden, daß sie lediglich dem Ausgleich von Nachteilen dienen. Sie dürfen aber keineswegs zu neuen Strukturen führen, die ausschließlich Verbesserungen für den öffentlichen Dienst zur Folge haben.

#### c) Leistungsgrundsatz

Artikel 33 Abs. 2 GG gewährleistet jedem Deutschen „nach Eignung, Befähigung und fachlichen Leistungen gleichen Zugang zu jedem öffentlichen Amte“. Die Verfassung verbürgt damit Chancengleichheit. Die Personalentscheidung hat sich bei der Einstellung wie auch beim weiteren beruflichen Werdegang ausschließlich nach den Anforderungen, die das zu besetzende Amt an seinen künftigen Inhaber stellt, zu orientieren. Der gleiche Zugang, den das Grundgesetz vorsieht, trifft sich mit dem Leistungsprinzip, das im Beamtenrechtsrahmengesetz, im Bundesbeamtengesetz, in den Beamtengesetzen der Länder sowie in laufbahnrechtlichen Vorschriften konkretisiert ist. Die jeweilige Leistungsauslese soll gewährleisten, daß nur geeignete Bewerber ein öffentliches Amt erhalten und daß von mehreren Geeigneten der jeweils Beste zum Zuge kommt.

Andere als die in Artikel 33 Abs. 2 GG normierten Auswahlkriterien „Eignung, Befähigung und fachliche Leistung“ können dabei allenfalls als zusätzliche Qualifikationsmerkmale neben und nicht anstelle dieser Auswahlkriterien berücksichtigt werden.

Das Geschlecht kann als Auswahlkriterium dagegen nicht herangezogen werden. Artikel 3 Abs. 2 und 3 GG verbieten ausdrücklich die Bevorzugung oder Benachteiligung wegen des Geschlechts. Männer und Frauen sind durch Artikel 3 GG gleichermaßen geschützt.

Artikel 3 GG fordert nicht den Ausgleich zwischen den Geschlechtern schlechthin durch die Verwirklichung statistischer Erwartungsquoten; es wird viel-

mehr festgelegt, daß in jedem einzelnen Fall unabhängig vom Geschlecht der Betroffenen zu entscheiden ist.

Aus den vorgenannten Gründen ist eine vorrangige Einstellung von Frauen — selbst bei Vorliegen gleicher Eignung — nicht zulässig.

#### d) Verdrängungswettbewerb

Bei Ausgleichsregelungen muß auch bedacht werden, daß diese keineswegs die Einstellungsmöglichkeiten insgesamt verbessern. Mit ihrer Einführung werden vielmehr notwendigerweise die Einstellungsmöglichkeiten der anderen Bewerber verschlechtert oder gar vereitelt werden. In der jetzigen Situation bleibt in aller Regel ein (aktuell) leistungsstärkerer Bewerber unberücksichtigt.

Zusätzliche Ausgleichsregelungen zugunsten des in Frage kommenden Personenkreises würden einmal Auswirkungen auf bestehende Ausgleichsregelungen (§ 9 a HkG: Heimkehrer; BWGöD: Wiedergutmachungsberechtigte; SchwbG: Schwerbehinderte; § 11 a ASG: ehemalige Soldaten; §§ 9, 13 BPolBG i. V. m. §§ 15, 16 BPolBG a. F.: BGS-Beamte, die einen Zulassungsschein erhalten; §§ 9, 10 SVG: Soldaten auf Zeit mit Eingliederungs- bzw. Zulassungsschein) haben.

Darüber hinaus würde insbesondere der Einstellungskorridor für Bewerber, die zu keinem der ausgleichsberechtigten Personenkreise gehören, deutlich verengt.

## 2. Ausgleich von Verzögerungen

### 2.1 Verfassungsrechtlicher Rahmen

Da Artikel 33 Abs. 2 GG keinen Gesetzesvorbehalt enthält, kann die Bestimmung nur durch andere Verfassungsprinzipien modifiziert werden.

Im vorliegenden Fall kommen das Sozialstaatsgebot (Artikel 20 GG) und das Gebot des Schutzes der Familie und der Mutterschaft (Artikel 6 GG) als Verfassungsprinzipien in Frage, aufgrund derer die Geltung des Artikels 33 Abs. 2 GG in Bezug auf einzelne Personengruppen modifiziert werden könnte. Nur in diesem Rahmen werden Friktionen mit Artikel 3 Abs. 2 und 3 GG vermieden.

Der Ausgleich der Benachteiligungen könnte eine Durchbrechung des Leistungsgrundsatzes dann rechtfertigen, wenn der begünstigte Personenkreis im Verhältnis zur Gesamtzahl der eingestellten Bewerber klein wäre und damit die Entscheidung über die Einstellung der Bewerber in den öffentlichen Dienst im wesentlichen unter Berücksichtigung des Leistungsgrundsatzes erfolgen würde.

Eine — wie auch immer gestaltete — Modifikation des Leistungsprinzips würde auf jeden Fall eine Regelung durch Gesetz erfordern.

Für die Wehrpflichtigen ist in § 11 a Abs. 2 Arbeitsplatzschutzgesetz eine entsprechende Regelung getroffen worden.

### 2.2 Ausgleichswürdige Tatbestände

Rechtsvorschriften zur Verbesserung der Einstellungsmöglichkeiten für benachteiligte Personengruppen müßten so gestaltet werden, daß lediglich die Nachteile, die unmittelbar durch Verzögerungen bei der Bewerbung um Einstellung in den öffentlichen Dienst entstehen, ausgeglichen werden.

Anknüpfungspunkte für den Ausgleich von Nachteilen könnten sein

- Geburt von Kindern,
- Erziehung von Kindern.

Anders als beim Wehrdienst, den Männer aufgrund gesetzlicher Verpflichtung zu leisten haben, handelt es sich bei der Geburt und der Erziehung der Kinder nicht um ein Zwangsoffer, das der Staat den Betroffenen abverlangt und dem sie nicht ausweichen können. Dennoch kann die Geburt und die Erziehung von Kindern nicht nur dem privaten Bereich der Betroffenen zugeordnet werden. Es muß vielmehr berücksichtigt werden, daß Geburt und Erziehung von Kindern im überragenden Gemeinschaftsinteresse liegen und in ihrer Bedeutung für die Erhaltung der Lebensgrundlagen dem Wehr-/Zivildienst gegenüber keine nachrangige Gewichtung erfahren können.

#### a) Verzögerung infolge der Geburt von Kindern

Sinn der Regelung des § 11 a Abs. 2 des Arbeitsplatzschutzgesetzes ist es, Nachteile bei der Einstellung in den öffentlichen Dienst auszugleichen, die durch die Ableistung des Wehrdienstes nur für Männer entstehen.

Die durch die Geburt von Kindern entstehenden Verzögerungen bei der Einstellung in den öffentlichen Dienst können nach den vorstehenden Darlegungen mit den wehrdienstbedingten Nachteilen verglichen werden; Anlaß ist der spezifisch weibliche Beitrag zur Erhaltung der Gemeinschaft. Diese Verzögerung trifft dementsprechend nur Frauen. Unter Berücksichtigung der Verfassungsnormen des Artikels 6 und des Artikels 20 des Grundgesetzes erscheint es gerechtfertigt, Nachteile auszugleichen, die nur Frauen infolge der Geburt von Kindern treffen und damit auch volle Chancengerechtigkeit zwischen Männern und Frauen beim Berufszugang herzustellen. Dieses Ziel wäre durch das Hinausschieben der Höchstaltersgrenze allein noch nicht umfassend erreicht, wenn nicht zugleich auch frühere fachliche Einstellungsbedingungen erhalten blieben. Die Zahl begünstigter Bewerberinnen dürfte sich auch in einem Umfang halten, der nicht zu einer weitgehenden Verdrängung der Maßstäbe des Artikels 33 Abs. 2 GG bei den Einstellungsverfahren führt.

Der Umfang der möglichen Verzögerung ist dabei nicht wie bei den Wehrdienstleistenden genau festgelegt; die zeitlichen Verschiebungen können individuell unterschiedlich groß sein. Eine denkbare gesetzliche Regelung müßte jedoch, um in der Praxis handhabbar zu sein, ein generelles zeitliches Maß

der Verzögerung festlegen. Als Anknüpfungspunkte bieten sich dabei die Regelungen des Mutterschutzgesetzes in der zur Zeit noch geltenden Fassung an. Zugrunde gelegt werden sollten:

|                                                      |                |
|------------------------------------------------------|----------------|
| § 3 MuSchG: Beschäftigungsverbot für werdende Mütter | sechs Wochen   |
| § 6 MuSchG: Beschäftigungsverbot nach der Entbindung | } sechs Monate |
| § 8 a MuSchG: Mutterschaftsurlaub                    |                |
| insgesamt:                                           | 7 1/2 Monate.  |

Mit dem Inkrafttreten des Gesetzes über die Gewährung von Erziehungsgeld und Erziehungsurlaub könnte an die Dauer des Erziehungsurlaubs angeknüpft werden, der auch die bisherigen Zielsetzungen des Mutterschaftsurlaubs mit abdecken soll.

Nach dem System des ASG muß auch ein unmittelbarer zeitlicher Zusammenhang zwischen der nachteilsauslösenden Dienstleistung und der (verzögerten) Bewerbung um Einstellung in den öffentlichen Dienst liegen. Bei einer Übertragung dieser Konzeption auf die hier zugrundeliegenden Sachverhalte muß sich unter diesen Voraussetzungen die Ausgleichsregelung auch nur auf die Verzögerung durch eine der Bewerbung vorangehende Geburt beschränken.

#### b) Verzögerung infolge der Erziehung von Kindern

Die Erziehung von Kindern hat in der Gesellschaft einen hohen Stellenwert.

Die bestehenden beamtenrechtlichen Regelungen, die an die Erziehung von Kindern anknüpfen (z. B. § 79 a BBG, BErzGG), gelten in gleicher Weise für Männer und Frauen. Schon deshalb kann dieser Sachverhalt nicht Anlaß für eine Vorschrift sein, die einseitig nur Frauen begünstigen würde. Anders als beim Wehrdienst und bei der Geburt von Kindern läßt sich überdies der Tatbestand der Erziehung zeitlich nur schwer fassen; ein direkter Anknüpfungspunkt für eine Ausgleichsregelung besteht nicht.

#### c) Schwerbehinderte

Die Schwerbehinderteneigenschaft führt — anders als bei Wehr- oder Zivildienst — typischerweise nicht zu Zeitverzögerungen beim Eintritt in den öffentlichen Dienst. Eine Regelung in Anlehnung an § 11 a Abs. 2 ASG kann deshalb nicht in Erwägung gezogen werden.

Das Schwerbehindertengesetz und die beamtenrechtlichen Regelungen enthalten bereits die behinderungsgerechten Erleichterungen für Schwerbehinderte, die insbesondere auch bei Auswahlverfahren und Einstellungsprüfungen eingreifen.

#### d) Absolventen eines freiwilligen sozialen Jahres

Bei der Ableistung des freiwilligen sozialen Jahres nach dem Gesetz zur Förderung eines freiwilligen

sozialen Jahres vom 17. August 1964 (BGBl. I S. 640), zuletzt geändert durch das Zweite Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Förderung eines freiwilligen sozialen Jahres vom 18. Dezember 1975 (BGBl. I S. 3155), handelt es sich um die Erfüllung einer Gemeinschaftsaufgabe, die aufgrund einer freiwilligen Entscheidung erfolgt; das freiwillige soziale Jahr kann sowohl von Frauen als auch von Männern absolviert werden. Neben dieser Form des sozialen Engagements für die Gemeinschaft gibt es zahlreiche andere Möglichkeiten des Eintretens für das Gemeinwohl mit gleichem Gewicht und gleicher Bedeutung, die auch zu Verzögerungen bei der Einstellung in den öffentlichen Dienst führen können und für die keine Ausgleichsregelungen bestehen. Ein Vergleich mit dem Wehrdienst, den nur Männer zurückzulegen haben, ist nicht möglich, weil das freiwillige soziale Jahr von Frauen und Männern geleistet wird. Die Ableistung des freiwilligen sozialen Jahres sollte deshalb in denkbare Ausgleichsregelungen nicht einbezogen werden.

### 2.3 Ergebnis

Eine dem § 11 a Abs. 2 ASG vergleichbare Regelung kann lediglich für den Ausgleich der durch die Geburt eines Kindes entstehenden Verzögerungen einmalig in Betracht kommen.

### 3. Vorschläge für Änderungen von Rechtsvorschriften

In Anlehnung an § 11 a Abs. 2 ASG müßten zur Umsetzung des Prüfergebnisses folgende Bestimmungen in das für alle Dienstherrenbereiche einheitliche und unmittelbar geltende Kapitel II des Beamtenrechtsrahmengesetzes aufgenommen werden:

„(1) Haben sich die Anforderungen an die fachliche Eignung für die Einstellung in den öffentlichen Dienst für Frauen während der Verzögerung ihrer Bewerbung um Einstellung infolge der Geburt eines Kindes erhöht, so ist der Grad ihrer fachlichen Eignung nach den Anforderungen zu prüfen, die zu einem Zeitpunkt bestanden haben, zu dem sie sich ohne die Geburt eines Kindes hätte bewerben können. Führt die Prüfung zu dem Ergebnis, daß eine Frau ohne diese Verzögerungen eingestellt worden wäre, kann sie vor anderen Bewerbern eingestellt werden. Die Zahl der Stellen, die Frauen in einem Einstellungstermin vorbehalten werden kann, bestimmt sich nach dem zahlenmäßigen Verhältnis der Bewerber mit Verzögerung zu denjenigen, bei denen eine solche nicht vorliegt; Bruchteile von Stellen sind zugunsten der Betroffenen aufzurunden. Für die Berechnung des Zeitraums der Verzögerung sind die Fristen, die sich aus § 15 des Bundeserziehungsgeldgesetzes / § 3 Abs. 2, § 6 Abs. 1 und § 8 a des Mutterschutzgesetzes ergeben, zugrunde zu legen.“

Die Vollregelung im Beamtenrechtsrahmengesetz ist erforderlich, um eine vollständige Gleichstellung mit der unmittelbar geltenden Regelung des § 11 a ASG sicherzustellen.

In dieser Regelung müßten folgerichtig auch die übrigen Nachteile, die sich durch die Verzögerung ergeben und die bei Männern durch § 9 Abs. 7 Sätze 4 bis 6, § 12 Abs. 3 und § 13 Abs. 2 und 3 ASG berücksichtigt werden, ausgeglichen werden.

Auch diese Regelungen müssen sich in das System einer sachgerechten Anstellungs- und Beförderungsserienfolge einpassen. Aus diesem Grunde muß der berücksichtigungsfähige Zeitraum ebenfalls auf die in Absatz 1 genannten Fristen beschränkt bleiben.

„(2) Nach Erwerb der Befähigung für die Laufbahn darf die Anstellung nicht über den Zeitpunkt hinausgeschoben werden, zu dem die Beamtin ohne die Verzögerung durch den in Absatz 1 Satz 4 genannten Zeitraum zur Anstellung herangestanden hätte. Das Ableisten der vorgeschriebenen Probezeit wird dadurch nicht berührt. Die Sätze 1 und 2 gelten für Beförderungen sinngemäß, sofern die dienstlichen Leistungen der Beamtin eine Beförderung während der Probezeit rechtfertigen.

(3) Bewirbt sich eine Frau innerhalb eines Jahres nach der Geburt eines Kindes, so gilt Absatz 2 entsprechend.

(4) Absatz 3 gilt entsprechend für eine Arbeitnehmerin, deren Ausbildung für ein späteres Beamtenverhältnis durch eine festgesetzte mehrjährige Tätigkeit im Arbeitsverhältnis anstelle

des sonst vorgeschriebenen Vorbereitungsdienstes durchgeführt wird.

(5) Beginnt eine Frau nach der Geburt eines Kindes eine für den künftigen Beruf als Beamtin über die allgemeinbildende Schulbildung hinausgehende vorgeschriebene Ausbildung (Hochschul-, Fachhochschul-, Fachschul- oder andere berufliche Ausbildung) oder wird diese durch die Geburt eines Kindes unterbrochen, so gilt Absatz 2 entsprechend, wenn sie sich bis zum Ablauf von sechs Monaten nach Abschluß der Ausbildung um Einstellung als Beamtin bewirbt und aufgrund dieser Bewerbung eingestellt wird.

(6) Für eine Arbeitnehmerin, deren Ausbildung für ein späteres Beamtenverhältnis durch eine festgesetzte mehrjährige Tätigkeit im Arbeitsverhältnis anstelle des sonst vorgeschriebenen Vorbereitungsdienstes durchgeführt wird und deren Anstellung durch die Geburt eines Kindes verzögert wird, gilt Absatz 2 entsprechend.“

Regelungen des Arbeitsplatzschutzgesetzes, die nicht dem Ausgleich der zeitlichen Verzögerung dienen (§ 11 a Abs. 1 ASG), können nach den Prüfergebnissen nicht entsprechend übernommen werden.

Eine § 12 Abs. 2 ASG entsprechende Regelung ist bereits in § 31 des Bundeserziehungsgeldgesetzes aufgenommen worden.





