

Landtag Nordrhein-Westfalen

Landtag Nordrhein-Westfalen

DBB

Der Präsident des
Landtags NW
Platz des Landtags

4000 Düsseldorf 1

4000 Düsseldorf 30 den 26.04.1989
4/rt



Betr.: Gesetz zur Förderung der beruflichen Chancen für Frauen im öffentlichen Dienst (Frauenförderungsgesetz - FFG)
Gesetzentwurf der Landesregierung Nordrhein-Westfalen
Drucksache 10/3849

Bezug: Ihr Schreiben vom 23. März 1989 - I 1 C -

Der Ausschuß für Frauenpolitik des Landtages Nordrhein-Westfalen hat beschlossen, am Montag, 8. Mai 1989, eine öffentliche Anhörung zu dem o.a. Gesetzentwurf der Landesregierung durchzuführen.

- / Beigefügt überreichen wir Ihnen unser Thesenpapier in Ergänzung zu unserer Stellungnahme zum Entwurf des Gesetzes zur Förderung der beruflichen Chancen für Frauen im öffentlichen Dienst für den Ausschuß für Frauenpolitik, für den Ausschuß für Innere Verwaltung und für den Rechtsausschuß mit der Bitte um Verteilung.
- / Zusätzlich überreichen wir Ihnen für den Frauenausschuß noch einige Überexemplare unserer Stellungnahme zum Gesetzentwurf.

(Steffen)
Vorsitzender

IN ERGÄNZUNG ZU DER STELLUNGNAHME DES LANDESBUNDES ZUM ENTWURF DES GESETZES
ZUR FÖRDERUNG DER BERUFLICHEN CHANCEN FÜR FRAUEN IM ÖFFENTLICHEN DIENST

1. Festzustellen ist, daß Frauen insbesondere im höheren Dienst und in den Führungspositionen unterrepräsentiert sind. Der Landesbund befürwortet daher eine gezielte Förderung von Frauen. Der Versuch, durch den vorgelegten Gesetzentwurf die beruflichen Möglichkeiten von Frauen im öffentlichen Dienst zu verbessern und damit dem Gleichberechtigungsgrundsatz des Art. 3 Abs. 2 und 3 Grundgesetz Rechnung zu tragen, begegnet vielfältigen tatsächlichen und rechtlichen Bedenken.
2. Es gibt bekanntlich Verwaltungsbereiche, in denen weitaus mehr Frauen als Männer beschäftigt werden. Der Name des Gesetzentwurfes müßte sinnvollerweise lauten: "Gesetz zur Gleichstellung von Frau und Mann im öffentlichen Dienst".
3. Die durch das Frauenförderungsgesetz vorgegebene Quotenregelung kann die Unterschiedlichkeiten der Lebenssachverhalte und ihre Ursachen nicht ausgleichen. So können hierdurch auch nicht die Berufswahl und das Studierverhalten den Einstellungsprozeß sowie die persönlichen Entscheidungen im Berufsleben von Frauen beeinflußt werden. Der Gesetzgeber geht davon aus, daß alle Frauen in einem Beschäftigungsverhältnis bleiben wollen, was aber nicht der Fall ist. Die Schaffung von Quoten setzt ein zahlenmäßig annähernd gleiches Angebot von weiblichen und männlichen Bewerbern voraus. Dies ist gerade in den Ingenieurwissenschaften und den technischen Berufen nicht gegeben. Im Schulbereich, namentlich im Grundschulbereich, beträgt die Quote der weiblichen Beschäftigten sogar weit mehr als 50 %.
4. Wirksame Frauenförderung ist nur möglich, wenn die Mehrheit der Bediensteten die durch das Frauenförderungsgesetz geregelten Maßnahmen akzeptiert. Staatliche Vorgaben durch Gesetz, das bestimmt, wie Frauenförderung auszusehen hat, sind nicht geeignet, die notwendige Akzeptanz herbeizuführen. Vielmehr ist die Gefährdung des sozialen Friedens zu befürchten.
5. Wirksame Frauenförderung kann nur stattfinden, wenn von seiten der Landesregierung die tatsächlichen Voraussetzungen hierfür geschaffen werden. Ein Gesetz, das nicht auf tragfähigen Grundlagen aufbaut, bleibt eine leere Hülle, die eine wirksame Förderung nicht zuläßt. Das Lebensumfeld und die Berufswirklichkeit sind daher so umzugestalten, daß es den Frauen ermöglicht wird, die gleiche Chance und damit die gleiche Förderung wie Männer zu erhalten. Der Gesetzgeber darf nicht nur dem öffentlichen Dienst im Rahmen des Frauen-

förderungskonzept Quoten aufgeben, da zu befürchten steht, daß die leistungsfähigen Männer es vorziehen werden, in die freie Wirtschaft zu gehen. Damit würde dann dort automatisch Frauenförderung und weitergehend eine Parität von Frauen und Männern nicht erreichbar sein.

6. Wirkliche Frauenförderung gibt es nicht - wie in der Begründung zum Gesetzesentwurf vorgesehen - zum Null-Tarif. Die erforderlichen finanziellen Mittel sind daher bereitzustellen. So sind zusätzliche Stellen zu schaffen, um die während der Urlaubszeit wegfallenden Arbeitskapazitäten qualifiziert auszugleichen.
7. Es sind umfassende Lösungen zu suchen, die den unterschiedlichen Sachverhalten und ihren Ursachen hinreichend Rechnung tragen. Hierfür bietet das derzeitige Frauenförderungskonzept NW zahlreiche und wirksame Möglichkeiten.
 - a) Jungen Frauen in der Anfangsphase ihres Berufes ist Chancengleichheit beim Zugang in den öffentlichen Dienst einzuräumen. Dies ist nach unserer Auffassung zur Zeit schon gewährleistet.
 - b) Frauen, die aus familiären Gründen gezwungen sind, ihre Berufstätigkeit zu unterbrechen, dürfen hierdurch keine Nachteile erleiden. Der Gesetz- bzw. Verordnungsgeber hat rechtliche und tatsächliche Nachteile durch Verbesserung der gesetzlichen und sonstigen Vorschriften auszugleichen. So hat er beispielsweise dafür zu sorgen, daß Kindererziehungszeiten im Laufbahnrecht wie Grundwehr- oder zivile Ersatzdienste und im gleichen Umfang wie im Rentenrecht angerechnet werden. Soweit Bundesgesetze berührt sind, muß die Landesregierung über den Bundesrat versuchen, Änderungen zu erreichen. Weiterhin sind geeignete Wiedereingliederungsmaßnahmen für beurlaubte Frauen anzubieten. Wiedereingliederung bedeutet nicht nur Ausgleich laufbahnmäßiger Nachteile, sondern vor allem eine umfassende Einführung in den erforderlichen aktuellen Wissensstand nach längerer Beurlaubung. Es sind angemessene fachspezifische Eingliederungslehrgänge, die familiengerecht zu gestalten sind, dezentral anzubieten. Gleichzeitig ist für ausreichende Einweisungs- und Einarbeitungszeiten zu sorgen.
8. Ein Gesetz, daß als verfassungswidrig anzusehen ist, darf redlicherweise nicht Gegenstand politischen Handelns sein. Rechtliche Bedenken ergeben sich aus folgenden Überlegungen:
 - a) Art. 3 Abs. 2 Grundgesetz besagt, daß Männer und Frauen gleichberechtigt sind. Weiterhin legt Art. 3 Abs. 3 Grundgesetz fest, daß niemand wegen seines Geschlechts benachteiligt oder bevorzugt werden darf. Eine unterschiedliche Behandlung von Frau und Mann ist danach nur möglich, wenn dies durch die biologisch-geschlechtlichen oder funktional-arbeitsteiligen

Unterschiede geboten ist. Einstellungen und Beförderungen betreffen aber Frau und Mann gleichermaßen unabhängig von ihrem Geschlecht. Die von der Landesregierung angeführte Argumentation, daß aus der Sozialstaatsklausel die Befugnis folge, Frauen aufgrund ihres Geschlechts bevorzugen zu dürfen, steht dem Wesensgehalt des Gleichheitssatzes entgegen.

Des weiteren wird in den Kernbereich der Selbstverwaltung der Gemeinden und Nichtgebietskörperschaften eingegriffen, da hierzu die Personalhoheit und damit die Befugnis zu entscheiden gehört, welche Beamten und Arbeitnehmer einzustellen oder zu befördern/höherzugruppieren sind.

Des weiteren ist der Landesgesetzgeber gemäß Art. 70 Abs. 1 Grundgesetz für den Erlaß eines solchen Gesetzes nicht zuständig, da der Bundesgesetzgeber durch die Regelung des § 7 Beamtenrechtsrahmengesetzes von seiner Rahmengesetzgebungskompetenz (Art. 75 Ziffer 1 GG) Gebrauch gemacht und bestimmt hat, daß Ernennungen nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung ohne Rücksicht auf das Geschlecht vorzunehmen sind (Vollregelung).

- b) Durch das Gesetzesvorhaben wird in die bestehende Tarifautonomie und die Vorschrift des § 611 a des Bürgerlichen Gesetzbuches eingegriffen, da sowohl nach den geltenden Tarifverträgen als auch der obigen Vorschrift ein Arbeitgeber bei der Begründung des Arbeitsverhältnisses und bei einem beruflichen Aufstieg einen Arbeitnehmer nicht wegen seines Geschlechts benachteiligen darf.
9. Im übrigen ist eine gerechte Frauenförderung unmöglich, wenn eine Umgehung des Gesetzeszweckes nicht ausgeschlossen ist. Soweit das Gesetz Ausnahmen zuläßt, als in der Person eines Mitbewerbers liegende Gründe überwiegen, ist dem Bestimmtheitsgrundsatz nicht Rechnung getragen, sondern die Möglichkeit des Mißbrauchs vorprogrammiert. Der Gesetzentwurf formuliert die Ausnahmen so unbestimmt, daß nicht erkennbar ist, wann der Frauenförderung höherwertige Gesichtspunkte vorgehen. Das läßt den Schluß zu, daß auf diese Weise nur den von Prof. Benda vorgebrachten Bedenken Rechnung getragen werden soll.
10. Des weiteren ist noch nicht ein Beurteilungssystem geschaffen, das Manipulationen zum Zwecke der Verhinderung der Beförderung geeigneter Bewerberinnen unterbindet.

STELLUNGNAHME

zum Entwurf des Gesetzes zur Förderung der beruflichen Chancen für Frauen
im öffentlichen Dienst (Frauenförderungsgesetz - FFG)

Der Deutsche Beamtenbund, Landesbund Nordrhein-Westfalen würdigt die Bemühungen der Landesregierung, die beruflichen Möglichkeiten von Frauen im öffentlichen Dienst zu verbessern und damit dem Gleichberechtigungsgrundsatz des Art. 3 Abs. 2 und 3 Grundgesetz Rechnung zu tragen. Der Versuch, dieses Anliegen durch den vorgelegten Gesetzentwurf zu erreichen, begegnet allerdings vielfältigen Bedenken.

Zunächst richten sich unsere Bedenken gegen den Namen des Gesetzentwurfs. Dieser müßte lauten: "Gesetz zur Gleichstellung von Frau und Mann im öffentlichen Dienst". Dem Motiv des Gesetzes, eine Gleichberechtigung von Frauen und Männern im öffentlichen Dienst herzustellen, kann vernünftigerweise nur entsprochen werden, wenn nicht ausschließlich die Benachteiligung von Frauen, sondern auch die von Männern ausgeglichen werden. Es gibt bekanntlich Verwaltungsbereiche, in denen weitaus mehr Frauen als Männer beschäftigt werden.

Kernstück des vorgelegten Gesetzentwurfes ist die Einführung von Quoten für Frauen und Männer bei der Einstellung in den öffentlichen Dienst und bei Beförderungen von Beamten/innen bzw. Höhergruppierungen von Arbeitnehmer/innen.

Wir lehnen die Einführung von demografisch begründeten Quoten ab, da sie die im öffentlichen Dienst in Nordrhein-Westfalen bestehenden Realitäten nicht hinreichend berücksichtigen und im Ergebnis neue Ungerechtigkeiten zur Folge haben. Zudem bestehen erhebliche Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der vorgesehenen Regelungen.

Soweit die Landesregierung der Auffassung ist, daß der vorgelegte Gesetzentwurf kostenneutral zu verwirklichen ist, verkennt sie, daß Maßnahmen zur Erreichung von mehr Gleichberechtigung nicht ohne finanzielle Aufwendungen durchgeführt werden können. Wir sind der Meinung, daß die Gleichberechtigung nicht an den erforderlichen Kosten scheitern darf.

Unsere Grundsatzposition wird nachfolgend im einzelnen dargestellt:

I. Der zahlenmäßige Anteil von Männern und Frauen in der Landesverwaltung und ihre Ursachen

Der Anteil der Frauen in der öffentlichen Verwaltung hat sich kontinuierlich in den letzten Jahrzehnten gesteigert und entspricht in etwa dem in der freier Wirtschaft.

Nach dem Ersten Bericht zum Frauenförderungskonzept (Information der Landesregierung NW vom 11.6.1987) sind von den 380 000 Beschäftigten im Landesdienst 44 % Frauen. Im Beamtenbereich, der 70 % der Landesbediensteten ausmacht, beträgt der Frauenanteil 37 %, während im Angestelltenbereich, in dem 26 % der Landesbediensteten beschäftigt sind, der Anteil bei 61 % liegt. Der Frauenanteil im Arbeiterbereich macht 44 % aus. Verbeamtete Frauen sind vor allem im gehobenen Dienst, angestellte Frauen im mittleren Dienst als Schreib- und Bürokräfte und die Arbeiterinnen als Reinigungskräfte tätig.

Die gegenwärtige personelle Situation in den einzelnen Ressorts der Landesverwaltung ist recht unterschiedlich. Dies gilt insbesondere für die Ressorts, die einen hohen Anteil an technischem Personal haben, sowie für den gesamten Lehrerbereich.

Seit 1985 haben sich die Einstellungsentscheidungen in der Mehrzahl der Bereiche für die Frauen positiv ausgewirkt. Ein wesentlicher Grund ist dabei sicherlich das am 30. April 1985 beschlossene Frauenförderungskonzept. Dies gilt auch für die meisten Bereiche im öffentlichen Schuldienst, der sich seit jeher durch seinen hohen Anteil an Frauen auszeichnet. Hier hat es von 1975 bis 1985 folgende Entwicklung gegeben (aus Landtagsdrucksache 10/2009):

Schulformen	1975	1985
Grundschule	77,5	81,3
Hauptschule	48,9	53,2
Realschule	56,1	58,7
Gymnasium	37,0	38,8
Gesamtschule	49,0	47,9
Sonderschulen	66,8	67,1
Allgemeinbildende Schulen zusammen	58,5	58,6
Berufsbildende Schulen und Kollegschulen	36,7	30,7
Insgesamt	56,2	54,9

Der Anteil der Frauen an Gymnasien, der unter den allgemeinbildenden Schulen als niedrig zu bezeichnen ist, ist von 1985 bis heute auf 39,3 % gestiegen.

Dieser personellen Entwicklung liegen verschiedene Faktoren zugrunde. Wesentliche Ursachen für das Verhältnis der Zahlen der weiblichen und männlichen Beschäftigten sowie das Mißverhältnis gerade im höheren Dienst ist das geänderte Rollenverhalten der Frauen, das eine wesentliche Veränderung erfahren hat. Während bis in die sechziger Jahre viele Frauen nach dem Schulbesuch häufig direkt heirateten, durchläuft heute fast jede Frau eine Ausbildung und ist - zumindest zunächst - berufstätig. Die Geburt von Kindern führt allenfalls zu einer Unterbrechung des Arbeitslebens. Weiterhin ist der erreichte Schul- und Ausbildungsabschluß heute regelmäßig "höherwertiger".

Des weiteren ist festzustellen, daß die bisherige recht trennscharfe Abgrenzung zwischen Frauen- und Männerberufen langsam aufgrund des allgemeinen Bewußtseinswandels "Aufweichungen" erfährt.

Festzuhalten bleibt, daß die Frauen im höheren Dienst und in den Führungspositionen unterrepräsentiert sind.

II. Möglichkeiten der Frauenförderung

Die vorgeschlagene Quotenregelung kann die zuvor beschriebenen Unterschiedlichkeiten der Lebenssachverhalte und ihre Ursachen nicht ausgleichen.

Dies ist evident, wenn man die technischen Verwaltungsbereiche betrachtet. Wie schon die Studentenzahlen der Universitäten und Fachhochschulen in den Ingenieurwissenschaften hinreichend zeigen, liegt der Anteil der Studentinnen um ein Vielfaches unter denen der Studenten. Damit stehen auch weit weniger qualifizierte weibliche Bewerber zur Verfügung. Wendet man die vorgesehene Quote nun bei den Einstellungen und Beförderungen an, so wird dem hinter dem Gesetzentwurf stehenden Grundgedanken, die geschlechterbedingte Ungleichbehandlung auszugleichen, in keiner Weise entsprochen. Selbst unter Berücksichtigung von gleicher Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung läuft diese Regelung darauf hinaus, daß alleine die Tatsache, Frau zu sein, eine sichere Garantie ist, eingestellt bzw. befördert zu werden. Dies geht eindeutig zu Lasten der männlichen Kollegen, die dafür auch kein Verständnis aufbringen werden. Eine Gefährdung des sozialen Friedens ist damit nicht auszuschließen.

Es sollte daher nach umfassenderen Lösungen gesucht werden, um die sicherlich noch unbefriedigende Situation der Frau im Berufsleben zu verbessern. Bei der Frage, wie die Förderung von Frauen aussehen könnte, müßte z. B. nach folgenden Gruppen unterschieden werden:

1.- Junge Frauen in der Anfangsphase des Berufs:

Der Gesetzentwurf stellt nicht auf die Beseitigung individueller Nachteile ab. Nach dem Entwurf kann vielmehr eine nichtbenachteiligte Frau gegenüber einem tatsächlich benachteiligten männlichen Bewerber - Wehrdienst, Zivildienst - ständig weiter bevorzugt werden. In Bereichen mit Masseneinstellungen zu festen Zeitpunkten - mittlerer und gehobener Dienst - kann es dazu kommen, daß eine Vielzahl von Beamten mit gleichem Dienstalder und gleicher Beurteilungsnote zur Beförderung heransteht. Will man dem Gesetz Rechnung tragen, so müßten ausschließlich Frauen befördert werden, bis in dem betreffenden Beförderungsamt eine gleiche Anzahl von Frauen und Männern vorhanden ist. Diese Situation dürfte kaum dem Betriebsfrieden dienen.

2.- Frauen, die infolge eines während der Berufsausübung erfolgten familiären Ereignisses gezwungen sind, ihre Berufstätigkeit zu unterbrechen (Unterbrechungen der Berufslaufbahnen):

Hier bietet sich an, die für diese Frauengruppe negativen gesetzlichen und sonstigen Bestimmungen angemessen zu novellieren.

Die Beurlaubung aus familienpolitischen Gründen gemäß § 85 a Landesbeamtengesetz hat beispielsweise folgende Auswirkungen:

Gemäß § 14 Beamtenversorgungsgesetz ist ein Versorgungsabschlag hinzunehmen. Die Zeiten des Urlaubs werden nicht bzw. nur zum Teil berücksichtigt bei der Probezeit (keine Berücksichtigung), bei Beförderungen oder beim Aufstieg (ggf. bis zu einem Jahr, § 11 Abs. 2 und 3 Laufbahnverordnung), bei der Jubiläumsdienstzeit (keine Berücksichtigung), beim Besoldungsdienstalder (zur Hälfte), bei den Absenkerzeiten nach § 19 a BBesG (keine Berücksichtigung), bei der Wartezeit für den Erwerb des Ruhegehaltsanspruches gemäß § 4 Beamtenversorgungsgesetz (keine Berücksichtigung), allenfalls die Zeit einer Kindererziehung

bis zum 6. Lebensmonat des Kindes), bei der ruhegehaltfähigen Dienstzeit (keine Berücksichtigung, außer Zeiten einer Kindererziehung bis zum 6. Lebensmonat des Kindes).

Bei einer Teilzeitbeschäftigung aus familienpolitischen Gründen wird diese nur anteilig berücksichtigt bei der Probezeit, der Wartezeit für den Erwerb des Ruhegehaltsanspruches sowie der ruhegehaltfähigen Dienstzeit.

Hier hat es der Gesetz- bzw. Verordnungsgeber in der Hand, Benachteiligungen durch Verbesserung der gesetzlichen und sonstigen Vorschriften auszugleichen. So hat er beispielsweise dafür zu sorgen, daß Kindererziehungszeiten im Laufbahnrecht wie Grundwehr- oder zivile Ersatzdienstzeiten angerechnet werden. Soweit Bundesgesetze berührt sind, müßte die Landesregierung über den Bundesrat versuchen, Änderungen zu erreichen.

Weiterhin müßte die Landesregierung geeignete Wiedereingliederungsmaßnahmen für beurlaubte Frauen anbieten. Wiedereingliederung bedeutet nicht nur Ausgleich laufbahnmäßiger Nachteile, sondern vor allem eine umfassende Einführung in den erforderlichen aktuellen Wissensstand nach langjähriger Beurlaubung. Dies ist besonders wichtig, da die Erfahrung gezeigt hat, daß Frauen nach ihrem Wiedereintritt ins Berufsleben häufig in de facto weniger qualifizierten Arbeitsgebieten eingesetzt werden. Dadurch werden sie - selbst wenn ein laufbahnmäßiger Ausgleich erfolgen würde - weiterhin in ihrem beruflichen Werdegang benachteiligt. Es sind daher angemessene fachspezifische Eingliederungslehrgänge, die familiengerecht zu gestalten sind, dezentral anzubieten. So sind in der Steuerverwaltung in einem sehr bescheidenen Rahmen Anfänge hierzu gemacht worden, indem Lehrgänge durchgeführt werden, bei denen Frauen ihre Kinder in die Bildungsstätten mitbringen können. Gleichzeitig ist für ausreichende Einweisungs- und Einarbeitungszeiten am Arbeitsplatz zu sorgen. Die mit solchen Maßnahmen verbundenen erheblichen finanziellen Aufwendungen dürfen dabei kein Hindernis sein. Hier kann die Landesregierung beweisen, ob es ihr ein ernstliches Anliegen ist, die Benachteiligung von Frauen zumindest teilweise zu beseitigen.

3.- Frauen, die einer Altersgruppe angehören, der es aus den unterschiedlichsten Gründen nicht möglich war, einen angemessenen Schulabschluß zu erreichen oder eine Berufsausbildung durchzuführen (Berufsphase älterer Frauen):

Es handelt sich bei dieser Gruppe meist um lebensältere Frauen. Für diesen Personenkreis, der sich in der Regel nicht mit den Berufsabschlüssen der Männer messen kann, sollten besondere Maßnahmen durchgeführt werden. Durch eine verstärkte berufsqualifizierende Fortbildung muß eine gezielte Förderung erfolgen. Derartige berufsqualifizierende Maßnahmen sind allerdings nicht nur für lebensältere Frauen, sondern grundsätzlich überall dort anzubieten, wo zur Zeit noch keine Qualifizierungen nach dem Berufsbildungsgesetz (z. B. "Verwaltungsfachangestellter") möglich sind.

Wir fordern im übrigen, daß sich die Landesregierung dafür einsetzt, daß das Lebensumfeld umgestaltet und es damit den Frauen ermöglicht wird, die gleiche Leistung und damit die gleiche Förderung wie Männer zu erreichen. Die Benachteiligung der Frauen im Beruf hat regelmäßig seine Grundlage in dem den Frauen abgeforderten gesellschaftspolitischen Engagement (Familie, Pflege von Angehörigen). Sind Kinder vorhanden, die den Kindergarten oder die Schule besuchen, sind häufig Probleme dergestalt gegeben, daß die Kindergartenöffnungszeiten bzw. die Stundenpläne in den Schulen sich nicht nach den Öffnungszeiten der Dienststellen richten. Frauen sind deshalb besonders auf eine flexible Gestaltung ihrer Arbeitszeit angewiesen. Die Arbeitszeitverordnung läßt dies aber nicht zu. Sie ist deshalb zu ändern.

III. Beförderung von Frauen

Der Gesetzentwurf setzt mit der aus dem angestrebten Idealzustand abgeleiteten Quotierung Maßstäbe, die in der Verwaltungswirklichkeit von heute nicht zu realisieren sind. Will man nämlich Überganglos ab Inkrafttreten des Gesetzes die Hälfte der Beförderungsstellen Frauen zugute kommen lassen, so kann dieses Ziel nur erreicht werden, wenn eine massive Diskriminierung der männlichen Kollegen in Kauf genommen wird. Durch die Verpflichtung der Dienststellen, alljährlich darüber zu berichten, inwieweit ihre Bemühungen um Frauenförderung erfolgreich gewesen sind, werden die Dienststellen, soweit es sich eben verantworten läßt, Paritäten herstellen, da sie ansonsten ggf. in Rechtfertigungsschwierigkeiten kommen. Diesem Erfordernis können sie nur

unter anderem dadurch Rechnung tragen, daß sie schon in den Formalkriterien - Beurteilungen - die Verhältnisse so steuern, daß die Berichterstattung zufriedenstellend ausfällt.

Im übrigen wird eine solche Regelung überwiegend von den Kolleginnen, die sich ihrer dienstlichen Leistungsfähigkeit bewußt sind, nicht für erforderlich gehalten. Sie halten sich für befähigt und leistungsstark genug, in der Konkurrenz um Beförderungstellen bestehen zu können, wenn die Entscheidungen vorurteilsfrei und aus sachlichen Gründen getroffen werden. Sie möchten den Makel vermieden wissen, aus "Quote" befördert worden zu sein, da sie die gesetzliche Quotierungsregelung als "positive Diskriminierung" ansehen.

Deshalb sind wir der Auffassung, daß das derzeitige Frauenförderungskonzept der Landesregierung vom 30. April 1985 sachgerechtere Lösungen vorsieht: Danach ist darauf zu achten, daß Frauen bei entsprechender Qualifikation mindestens im Verhältnis ihres Anteils an den Bewerbungen in die Auswahl einbezogen werden. Bei der Besetzung von höherwertigen Stellen sollen Frauen bei gleicher Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung wie männliche Bewerber so berücksichtigt werden, daß sie in einem angemessenen Zeitraum in allen Ämtern der Besoldungs- bzw. vergleichbaren Vergütungsgruppen entsprechend ihrem Anteil in der jeweiligen Laufbahngruppe (bei Angestellten vergleichbare Vergütungsgruppen) vertreten sind. Zu der Berichtspflicht sollte eine umfassende Begründungspflicht eingeführt werden. Zudem wäre zu erwägen, eine Umkehr der Beweislast für Rügen von Benachteiligungen einzuführen.

IV. Rechtliche Bedenken

1. zum Verfassungsrecht

Nicht nur tatsächliche, sondern auch rechtliche Kriterien sprechen gegen das Frauenförderungsgesetz.

Art. 3 Abs. 2 Grundgesetz besagt, daß Männer und Frauen gleichberechtigt sind. Weiterhin legt Art. 3 Abs. 3 Grundgesetz fest, daß niemand wegen seines Geschlechts benachteiligt oder bevorzugt werden darf. Diese beiden Vorschriften finden ihre Grundlage in der Würde des Menschen, wie sie in Art. 1 Grundgesetz geschützt ist. Nach der grundgesetzlichen Regelung dürfen die geschlechtsspezifischen Merkmale solange nicht rechtserheblich sein, bis ihre Ignorierung ihrerseits - also ein Festhalten an der Gleichheit vor dem Gesetz - willkürlich wäre (MAUNZ/DÜRIG, Grundgesetz, Art. 3 Abs. 2 RdNr. 2). Dies ist immer dann der Fall, wenn unvergleichbare biologische Unterschiede der Geschlechter und daraus zwingend abzuleitende

funktionale Unterschiede ignoriert würden (MAUNZ/DÜRIG, Grundgesetz, Art. 3 Abs. 2 RdNr. 47). Damit ist nach Absatz 2 und 3 eine unterschiedliche Behandlung von Frau und Mann vor dem Gesetz nur möglich, wenn dies durch die biologisch-geschlechtlichen oder funktional-arbeitsteiligen Unterschiede geboten ist. Der vorgelegte Entwurf des Frauenförderungsgesetzes bezieht sich auf einen Bereich, der nicht an diesen Unterschieden anknüpft. Einstellungen und Beförderungen betreffen Frau und Mann gleichermaßen unabhängig von ihrem Geschlecht. Selbst wenn das Sozialstaatsprinzip den Gesetzgeber auffordert, aktiv zur Beseitigung von Ungleichbehandlungen einzutreten, darf der Kernbereich des Art. 3 Abs. 2 und 3 Grundgesetz nicht eingeschränkt werden. Da das Frauenförderungsgesetz eine Bevorzugung der Frauen vorsieht, ist der Kernbereich des Grundrechtes tangiert. Zudem zeigt auch die Entstehungsgeschichte der Vorschrift, daß es dem Staat verboten sein soll, die Beziehungen der Geschlechter so zu regeln, daß der weibliche oder männliche Partner von Rechts wegen bessergestellt wird als der jeweils andere (MAUNZ/DÜRIG, Grundgesetz, Art. 3 Abs. 2 RdNr. 3).

Es ist auch bedenklich, daß das Gesetz keine positiven Regelungen für den Mann, bezogen auf Verwaltungsbereiche, vorsieht, in denen überwiegend Frauen beschäftigt sind. Insoweit wird eine nicht begründbare Ungleichbehandlung vorgenommen.

Verfassungsrechtliche Bedenken bestehen auch hinsichtlich der Vereinbarkeit des Gesetzes mit Selbstverwaltungsgarantien zugunsten von Gemeinden und Nichtgebietskörperschaften. Denn zum Kernbereich der Selbstverwaltung gehört die Personalhoheit und damit die Befugnis zu entscheiden, welche Beamten oder Arbeitnehmer einzustellen oder zu befördern/höherzugruppieren sind.

Schließlich sind wir der Auffassung, daß der Gesetzentwurf verfassungsrechtliche Bedenken aufweist, als der Landesgesetzgeber für den Erlaß eines solchen Gesetzes nicht zuständig ist. Nach Art. 75 Ziffer 1 Grundgesetz hat der Bund das Recht, Rahmenvorschriften über die Rechtsverhältnisse der im öffentlichen Dienst der Länder, Gemeinden und anderen Körperschaften des öffentlichen Rechts stehenden Personen zu erlassen. Davon hat der Bund durch den Erlaß des Beamtenrechtsrahmengesetzes Gebrauch gemacht. In § 7 BRRG hat er geregelt, daß Ernennungen nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung ohne Rücksicht auf das Geschlecht vorzunehmen sind. Diese Vorschrift stellt eine Vollregelung dar mit der Folge, daß die Länder nicht gemäß Art. 70 Abs. 1 Grundgesetz berechtigt sind, Gesetze der in Rede stehenden Art zu erlassen. Diese Ausführungen gelten entsprechend für die vorgesehenen Regelungen zum Arbeitnehmerbereich.

2. zum Tarif- bzw. bürgerlichen Recht

Weiterhin wird, wie bereits aus den Erläuterungen zum Gesetzentwurf hervorgeht, durch das Gesetzesvorhaben in die bestehende Tarifautonomie in massiver Weise eingegriffen. Für die geltenden Tarifverträge im Bereich des öffentlichen Dienstes ist die Gleichbehandlung von Frau und Mann bei Einstellung und Höhergruppierung ein selbstverständliches Regelungsprinzip, das keiner zusätzlichen Konkretisierung bedarf.

Auch § 611 a BGB bestimmt, daß ein Arbeitgeber bei der Begründung des Arbeitsverhältnisses und beim beruflichen Aufstieg einen Arbeitnehmer nicht wegen seines Geschlechts benachteiligen darf. Dies gilt nur dann nicht, soweit eine Vereinbarung oder Maßnahme die Art der vom Arbeitnehmer ausübenden Tätigkeit zum Gegenstand hat und ein bestimmtes Geschlecht unverzichtbare Voraussetzung für diese Tätigkeit ist. Einstellung und Höhergruppierung sind im öffentlichen Dienst aber nicht geschlechtsabhängig.

3. zum Personalvertretungs- bzw. Betriebsverfassungsrecht

Der Entwurf des Frauenförderungsgesetzes führt zu einer Kollision mit den gesetzlichen Aufgaben der Personal- bzw. Betriebsräte. Nach §§ 62 LPVG NW, 75 Abs. 1 Betriebsverfassungsgesetz haben Personalräte und Betriebsräte darüber zu wachen, daß jede unterschiedliche Behandlung von Personen wegen ihres Geschlechts unterbleibt.

V. Bedenken gegen die Regelung einer Ausnahme von der Ausnahme

Im übrigen begegnet die Formulierung in § 85 Abs. 5 des Entwurfs erheblichen Bedenken, soweit es darin heißt: "... sofern nicht in der Person eines Mitbewerbers liegende Gründe überwiegen." Diese Art der Ausnahme von der Bevorzugung in der Beförderung ist zu unbestimmt und öffnet die Möglichkeit des Mißbrauches, insbesondere der Ämterpatronage. Es kann eine Vielzahl von Begründungen geliefert und damit der mit dem Gesetz verfolgte Zweck vereitelt werden.

VI. Schlußfolgerungen

Insgesamt gesehen ist der vorliegende Gesetzentwurf ein untaugliches Mittel, das von der Landesregierung angestrebte Ziel zu erreichen, zumal er in seinem Kern verfassungsrechtlich bedenklich erscheint.

Vordringlich ist in den Bereichen, in denen die faktische Gleichstellung von Frau und Mann nicht erreicht ist, durch Aufklärung und Beratung über die Rechte, Möglichkeiten und Verfahren eine Verbesserung der Situation Zug um Zug herbeizuführen.

Des weiteren ist bei Wahrung des Grundsatzes der Bundeseinheitlichkeit auf eine Verbesserung der gesetzlichen und sonstigen Vorschriften hinzuwirken, die bei einer Beurlaubung oder Teilzeitbeschäftigung aus familienpolitischen Gründen zu Benachteiligungen führen.

Düsseldorf, den 9. Mai 1988