

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
10. WAHLPERIODE

ZUSCHRIFT
10/ 2689



**Nordrhein- Westfälischer
Städte- und Gemeindebund**

An den
Präsidenten des
Landtages NRW
Haus des Landtags

4000 Düsseldorf

4000 Düsseldorf-Golzheim, den 27.04.1989
Kaiserswerther Straße 199/201
Postfach 6012, 4000 Düsseldorf 1
Telefon 0211/4 58 71, Durchwahl 45 87 224
Teletex 2114437 NWStGB
Telefax 0211-4587211
Btx * 920 677 #

Aktenzeichen: N I sc/t

Az.: I 1 c - Anhörung des Ausschusses für Frauenpolitik
am Montag, den 8. Mai 1989 zum Gesetzentwurf der Landes-
regierung NRW zur Förderung der beruflichen Chancen für
Frauen im öffentlichen Dienst (Drucksache 10/3849)

Sehr geehrter Herr Präsident,

als Anlage übersenden wir Ihnen zur Vorbereitung der Anhörung eine kurzge-
faßte thesenartige Stellungnahme unseres Verbandes zu dem o.g. Gesetzentwurf
in 100-facher Ausfertigung. Für unseren Verband wird der Unterzeichner
sprechen. Gleichzeitig wird noch Herr Referent Gerbrand teilnehmen.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung

(Schumacher)

MM Z 10 / 2689



2

**Nordrhein-Westfälischer
Städte- und Gemeindebund**

4000 Düsseldorf-Golzheim, den 28.04.1989
Kaiserswerther Straße 199/201
Postfach 6012, 4000 Düsseldorf 1
Telefon 0211/4 58 71, Durchwahl 45 87 224
Teletex 2114437 NWStGB
Telefax 0211-4587211
Btx * 920 677 #

Aktenzeichen: N I 042-05 sc/t

Stellungnahme zum Gesetz zur Förderung der beruflichen Chancen für Frauen im öffentlichen Dienst (Frauenförderungsgesetz - FFG) - Gesetzentwurf der Landesregierung NRW Drucksache 10/3849

1. Der NWStGB unterstützt Bemühungen zur Verwirklichung der Gleichberechtigung

Der Nordrhein-Westfälische Städte- und Gemeindebund unterstützt grundsätzlich die Absicht der Landesregierung, der Gleichberechtigung von Mann und Frau durch Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Chancen der Frauen im öffentlichen Dienst möglichst weitgehend Geltung zu verschaffen. Es ist unbestreitbar, daß in weiten Bereichen des Arbeitslebens auch heute noch eine spürbare Unterrepräsentanz von Frauen festzustellen ist, die in den einzelnen Berufssparten zunimmt, je höherwertiger die Tätigkeit ist. Für den öffentlichen Dienst gilt dies besonders für die Laufbahnen des höheren Dienstes und vergleichbare Arbeitnehmerpositionen sowie im Hinblick auf die Besetzung von Beförderungssämtern in der Mehrzahl der Laufbahnen.

2. Kein Bedürfnis für Quotenregelungen im kommunalen Bereich

Nach unserer Auffassung besteht jedoch kein Bedürfnis für eine gesetzliche Quotenregelung zur bevorzugten Einstellung und Beförderung von Frauen im Bereich der kreisangehörigen Städte und Gemeinden. Die Städte und Gemeinden haben in der jüngeren Vergangenheit auch im Hinblick auf Frauen das Leistungsprinzip konsequent praktiziert. Diskriminierungen, die an die Geschlechtszugehörigkeit anknüpfen, die es früher auch im öffentlichen Dienst gegeben hat, spielen bei der Einstellungs- und Beförderungspraxis heute keine Rolle mehr. Dies belegt im übrigen insbeson-

dere die Entwicklung bei den jüngeren Beamten und Angestellten. Aufgrund der besseren Zeugnisse und besseren Leistungen junger Frauen in den Auswahlverfahren und Eignungsprüfungen für den mittleren und gehobenen Dienst der Kommunalverwaltungen sowie im Rahmen der Beamten- und der Angestelltenausbildung ist der Anteil der Männer in den einzelnen Laufbahnen bis auf 1/3 geschrumpft. Da angenommen werden muß, daß die geforderten Fähigkeiten und Begabungen sich in der Gesamtbevölkerung auf Frauen und Männer grundsätzlich gleich verteilen, spricht diese Entwicklung dafür, daß im kommunalen Bereich nicht nur strikt leistungsorientiert Personalpolitik betrieben wird, sondern daß dieser Bereich offensichtlich deshalb auf entsprechend begabte Frauen eine stärkere Anziehungskraft als auf entsprechend begabte Männer hat, weil er Arbeitsbedingungen bietet, die es den Frauen leichter als in anderen Arbeitsbereichen ermöglichen, Familie und Beruf miteinander zu vereinbaren. Daß der Anteil der Frauen in den Beförderungssämtern noch nicht so hoch ist, liegt auch daran, daß diese Entwicklung zeitlich noch nicht so lange andauert, daß sie auch schon bei den Beförderungssämtern, die aus den Eingangssämtern der jeweiligen Laufbahn erst nach einer gewissen Bewährung besetzt werden, voll durchschlagen konnte. Es fehlen nämlich zur Zeit noch genügend ältere Frauen, die befördert werden könnten.

3. Regelung eines seltenen Ausnahmefalls durch den Gesetzentwurf

Auch weil das Leistungsprinzip im kommunalen Bereich konsequent praktiziert wird, ist zu erwarten, daß die vorgesehene Quotierung nur geringe Auswirkungen in der Praxis haben wird. Denn der Fall, für den das Gesetz eine bevorzugte Berücksichtigung von Frauen vorsieht (gleiche Qualifikation für die zu besetzende Stelle), tritt in der Praxis so gut wie nie ein. Der Gesetzentwurf regelt daher einen absoluten Ausnahmefall.

4. Falscher Ansatzpunkt des Gesetzentwurfs

Im übrigen ist der Gesetzentwurf auch deshalb kaum geeignet, die bestehende Unterrepräsentation der Frauen im Berufsleben zu ändern, weil er nicht an den eigentlichen Ursachen ansetzt, die heute hierfür verantwortlich sind. Nicht die Geschlechtszugehörigkeit, die in der Vergangenheit aufgrund des Verständnisses der Rolle der Frau in Familie und Beruf auch unmittelbar bei der Auswahl unter mehreren Bewerbern eine Rolle gespielt hat, ist nämlich heute Ursache für die Unterrepräsentation der Frauen im Berufsleben, sondern die "Diskriminierung der Familie mit Kindern". Die Notwendigkeit, Kinder zu betreuen und zu erziehen, führt häufig dazu,

daß nicht beide Ehepartner voll berufstätig sein können, wenn diese Aufgaben sachgerecht wahrgenommen werden sollen. In der Regel wird dieser Konflikt heute immer noch dadurch gelöst, daß die Frauen ihre beruflichen Chancen zurückstellen. Sie scheiden entweder ganz oder befristet aus dem Berufsleben aus, nehmen nur Teilzeitbeschäftigungen wahr und bewerben sich von vornherein gar nicht auf Positionen mit Arbeitsanforderungen, die mit den ihnen obliegenden Aufgaben in der Familie nicht vereinbar sind. Letzteres gilt insbesondere für Beförderungssämter in Spitzenpositionen, die mit unregelmäßigen Arbeitszeiten verbunden sind.

Die für die Unvereinbarkeit von Beruf und Familie verantwortlichen gesellschaftlichen Rahmenbedingungen müßten daher ggf. geändert werden, um den Frauen die Möglichkeit zu geben, ihre beruflichen Chancen trotz der Anforderungen wahrzunehmen, die die Familie ggf. an die Ehepartner stellt. Dies muß selbstverständlich die Möglichkeit einschließen, daß sich die Frau trotzdem zu Lasten des Berufes und zugunsten der Familie entscheidet. Denn es kann nicht Aufgabe des Staates sein, Frauen oder Männern bestimmte Rollenbilder vorzuschreiben. Er darf allenfalls reale Entscheidungsmöglichkeiten eröffnen oder erweitern und hat die konkrete individuelle Entscheidung des Bürgers dann zu respektieren.

Die Vermutung, daß die öffentlichen Arbeitgeber insbesondere im Hinblick auf die "Familienfreundlichkeit" der Arbeitsplätze einen Vorsprung gegenüber anderen Arbeitgebern haben könnten, wird dadurch gestützt, daß sich - wie oben geschildert - inzwischen mehr qualifizierte Frauen als Männer in vielen Bereichen des öffentlichen Dienstes - nicht nur im Schulbereich - bewerben und auch eingestellt werden.

Dadurch daß der Gesetzentwurf ausschließlich an die Geschlechtszugehörigkeit als einem Merkmal anknüpft, das in der Vergangenheit eine sicher nicht zu unterschätzende Bedeutung für die Diskriminierung der Frau gehabt hat, ist er nicht ganz auf der Höhe der Zeit. Darüber hinaus können sogar kontraproduktive Wirkungen nicht ausgeschlossen werden. Denn solange die zuvor geschilderten Rahmenbedingungen nicht geändert werden, führt der Gesetzentwurf - die von der Landesregierung erhoffte, aber von uns bezweifelte praktische Wirksamkeit einmal unterstellt - sogar in der Tendenz dazu, daß ausgerechnet die Frauen verstärkt gefördert würden, die diese Förderung nicht nötig haben, weil sie keine Familie oder zumindest keine Kinder haben. Die Frauen, die wegen ihrer familiären Situation dagegen objektiv nur eine eingeschränkte Wahlfreiheit haben, werden sich dagegen häufig insbesondere für herausgehobene Beförderungssämter, die häufig mit unregelmäßigen Arbeitszeiten und sonstigen familienun-

freundlichen Bedingungen verbunden sind, gar nicht erst bewerben. Gleiches gilt für die Bewerbungen dieser Frauen für Ämter mit vergleichbaren familienunfreundlichen Bedingungen, die häufig als Einstiegschance für Beförderungen gelten. Im Ergebnis kann der Gesetzentwurf sogar dazu führen, daß Frauen ohne besondere familiäre Belastungen auch gegenüber Männern bevorzugt werden, die sich durch Teilzeitbeschäftigung oder als "Hausmann", der die berufliche Tätigkeit zumindest befristet vollständig aufgibt, zugunsten der beruflichen Chancen ihrer Frau und zu Lasten ihrer beruflichen Chancen gegen die bisher immer noch vorherrschende Rollenverteilung entschieden haben. Die Benachteiligung dieser Männer selbst gegenüber Frauen ohne jede familiäre Verpflichtung wird sicher bei den übrigen Männern die Bereitschaft nicht stärken, zumindest zu einer gleichgewichtigen Verteilung der Aufgaben zu kommen, die sich durch Kindererziehung und Familie stellen. Dies ist aber auch eine wesentliche Voraussetzung zur Förderung der beruflichen Chancen der Frauen, die bisher einseitig zugunsten der Familie auf die Realisierung ihrer beruflichen Chancen verzichtet haben. Damit wirkt sich die Begünstigung von Frauen ohne Familie und Kinder gegenüber diesen Männern indirekt sogar noch zu Lasten der eigentlich benachteiligten Frauen aus.

5. Inkonsequenz einseitiger Quotenregelung zugunsten von Frauen

Der Gesetzentwurf ist inkonsequent, weil er die Quotierung nur zugunsten der Frauen, nicht aber zugunsten der Männer einführt. Diese Inkonsequenz läßt sich allenfalls mit dem pragmatischen Argument rechtfertigen, daß man in den Berufen, in denen die Frauen zur Zeit deshalb überrepräsentiert sind, weil diese Berufe sich am ehesten mit familiären Pflichten vereinbaren lassen (z.B. der Lehrerberuf wegen der besonderen Arbeitszeiten) nicht zugunsten der Männer verdrängen will, solange die Frauen aufgrund der objektiven Arbeitsbedingungen in den anderen Berufszweigen wegen ihrer familiären Pflichten faktisch nicht die Möglichkeit haben, berufliche Tätigkeit mit familiären Pflichten zu vereinbaren. Falls dies eine tragende Überlegung für diese Inkonsequenz sein sollte, wäre damit zugleich das Eingeständnis verbunden, daß man offensichtlich keine Chance sieht, an den eigentlichen Ursachen für die Unterrepräsentation der Frauen in vielen Berufszweigen etwas zu ändern. Daß es durchaus anders geht, zeigen andere europäische Länder. So haben z.B. die Schweden eine Quotierung eingeführt, die sich nicht nur zugunsten der Frauen auswirkt. Allerdings kombiniert mit einer Politik, die konsequent darauf abzielt, unabhängig von der Geschlechtszugehörigkeit Frauen und Männern die Wahlfreiheit tatsächlich zu eröffnen, sich nur für den Beruf, nur

für die Familie oder für Beruf und Familie zu entscheiden.

6. Verfassungsrechtliche Problematik des Gesetzentwurfs

Auch wenn Quotierungen der vorgeschlagenen Art, solange sie grundsätzlich das Leistungsprinzip nicht einschränken, verfassungsrechtlich zulässig sein dürften, so weisen wir doch darauf hin, daß zumindest der neu vorgeschlagene Absatz 5 des § 25 Landesbeamtengesetz auch verfassungsrechtlich problematisch ist. Er sieht nämlich eine bevorzugte Beförderung von Frauen in Ämtern, in denen weniger als 50% Frauen vertreten sind, selbst dann vor, wenn in den Eingangsamtern und Laufbahngruppen, aus denen sich die potentiellen Beförderungskandidaten rekrutieren, noch weniger als 50% Frauen vertreten sind. Wir verweisen insoweit auf das Gutachten für die Freie und Hansestadt Hamburg von Professor Dr. Benda, in dem dieser ausführt, daß solche Regelungen unter dem Gesichtspunkt der Chancengleichheit und -gerechtigkeit bedenklich sind (vgl. S. 225). Zumindest diesen Bedenken sollte dadurch Rechnung getragen werden, daß eine bevorzugte Beförderung von Frauen nur vorgesehen wird, wenn ihr Anteil in den Beförderungsamtern den in den entsprechenden Eingangsamtern unterschreitet.

7. Mögliche Kollisionen mit Grundprinzipien einer freiheitlichen und offenen Gesellschaft

Unabhängig von möglichen verfassungsrechtlichen Problemen des Gesetzentwurfs weisen wir jedoch auf folgende verfassungspolitische Bedenken hin, die gegen jede Quotenregelung - auch gegen die in dem Gesetzentwurf durch die Kriterien der Leistung, Eignung und Befähigung eingeschränkte Quotenregelung bestehen: Die Unterrepräsentation bestimmter gesellschaftlicher Schichten oder Gruppen in bestimmten gesellschaftlichen Bereichen kann Folge fehlender Chancengleichheit sein, muß es aber nicht. Sie kann nämlich auch auf individuellen Präferenzentscheidungen der Angehörigen dieser Gruppen beruhen. Die Annahme, daß die Angehörigen gesellschaftlicher Schichten oder Gruppen überall dort, wo sie unterrepräsentiert sind, gegen ihren Willen ausgeschlossen sind, muß entweder eine große Homogenität der Entscheidungspräferenzen aller gesellschaftlichen Gruppen und Schichten unterstellen oder den wirklichen Willen der Menschen durch egalitär geprägte Vorurteile ersetzen. Um dem individuellen, vom freien Willen jedes einzelnen getragenen Recht auf Persönlichkeitsentfaltung, dem unsere Verfassung einen hohen Stellenwert einräumt, gerecht zu werden, ist deshalb in der Vergangenheit auch in der Bundesrepublik

auf solche Unterrepräsentanzen nicht mit Quotenregelungen reagiert worden, sondern mit Maßnahmen, die darauf abzielten, Hindernisse für die Chancengleichheit zu beseitigen. Erinnerung sei an die Maßnahmen zur Beseitigung der Unterrepräsentanz bestimmter gesellschaftlicher Gruppen in den weiterführenden Einrichtungen unseres Bildungssystems in den 60er und 70er Jahren. Anders als in nicht offenen Gesellschaften hat man dieses Problem gerade nicht mit Quotenregelungen versucht zu lösen. Denn Quotenregelungen beinhalten immer die Gefahr, daß sie zu Lasten der individuellen Wahlfreiheit des Einzelnen gehen. Dies ist bei Maßnahmen nicht der Fall, die darauf abzielen, die Chancengleichheit dadurch zu gewährleisten, daß sie Hindernisse für die freie Willensentscheidung des Bürgers beseitigen. Sie respektieren die Entscheidung nämlich selbst dann, wenn die Bürger die größere Freiheit so nutzen, daß sie nicht zu gleichgewichtiger Repräsentanz aller gesellschaftlichen Gruppen in allen Lebensbereichen führt.

Diese grundsätzlichen Bedenken gelten auch für Quotenregelungen im Bereich der Frauenförderung. Daß die Unterrepräsentanz der Frauen in weiten Bereichen des öffentlichen Dienstes unstreitig nicht nur auf der freien Willensentscheidung der Frauen beruht, sondern auf mangelnden realen Chancen, ihre Rechte wahrzunehmen, ändert an der grundsätzlichen Berechtigung dieser Bedenken zunächst wenig. Es vermindert nur im konkreten Fall die tatsächliche Gefahr, daß sich die vorgeschlagene Quotenregelung über eine freiwillige Entscheidung der Unterrepräsentierten hinwegsetzt.

8. Befristung der Gültigkeit wünschenswert

Auch wegen dieser grundsätzlichen verfassungspolitischen Bedenken halten wir es zumindest für überlegenswert, die vorgeschlagenen gesetzlichen Änderungen in ihrer Wirksamkeit zeitlich zu befristen. Wir weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, daß eine große Partei, die kürzlich innerparteilich eine Quotenregelung in ihrer Satzung verankert hat, die Gültigkeit dieser Satzungsregelung von vornherein deshalb zeitlich befristet hat, weil sich verwandte verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Probleme stellten, die ihren Sitz nicht in Artikel 3 und Artikel 33 GG hatten, sondern in der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl. Auch in der Gesetzgebung ist eine solche befristete sunset legislation durchaus üblich und sinnvoll.