



Städte- und Gemeindebund  
Nordrhein-Westfalen

■ Städte- und Gemeindebund NRW • Postfach 10 39 52 • 40030 Düsseldorf

Vorbericht  
38. Sitzung des Gleichstellungsausschusses  
des StGB NRW  
am 26.03.2015 in Düsseldorf

**Punkt 5 der TO:**  
**Rechtsgutachten zur Frage der Zulässigkeit von  
Zielquoten für Frauen in Führungspositionen  
im öffentlichen Dienst**

Postfach 10 39 52 • 40030 Düsseldorf  
Kaiserswerther Straße 199-201  
40474 Düsseldorf  
Telefon 0211 • 4587-1  
Telefax 0211 • 4587-292  
E-Mail: info@kommunen-in-nrw.de  
pers. E-Mail: Anne.Wellmann@kommunen-in-nrw.de  
Internet: www.kommunen-in-nrw.de

Aktenzeichen: I/2 01-13 Wel/Da  
Ansprechpartner:  
Hauptreferentin Wellmann  
Durchwahl 0211 • 4587-226

16.03.2015

**5.1. Beschlussvorschlag:**

Der Gleichstellungsausschuss begrüßt die Absicht der Landesregierung, die Vorschläge des Rechtsgutachtens zur Frage der Zulässigkeit von Zielquoten für Frauen in Führungspositionen im öffentlichen Dienst durch Änderung des § 20 Abs. 6 LBG zu übernehmen.

**5.2. Begründung:**

Nach dem Gutachten von Prof. Dr. Ernst Benda aus dem Jahre 1986 zur Zulässigkeit von Frauenquoten im öffentlichen Dienst liegt mit dem Gutachten von Prof. Dr. Hans-Jürgen Papier eine erste intensive Auseinandersetzung mit der Frage vor, welchen Stellenwert Artikel 3 Abs. 2 Grundgesetz für den öffentlichen Dienst hat und in welchem Verhältnis der Gleichheitssatz zu dem Prinzip der Bestenauslese nach Artikel 33 Abs. 2 Grundgesetz steht. Das Ministerium für Inneres und Kommunales hat das in der **Anlage 1** beigefügte Gutachten in Auftrag gegeben, um den Spielraum von Zielquoten für Frauen auszuloten. Frauen in Führungspositionen des öffentlichen Dienstes in Nordrhein-Westfalen seien – wie anderswo auch – unterrepräsentiert. Der Anteil von Frauen in Führungspositionen im gesamten öffentlichen Dienst liege zwar über dem der Privatwirtschaft. Doch auch hier gelte nach wie vor: je höher die Führungsebene, desto weniger Frauen. Während der Anteil zwischen Frauen und Männern in der Ausbildung und in Eingangssämtern im öffentlichen Dienst noch ausgeglichen sei, finde sich dieses Verhältnis in den Führungspositionen nicht wieder. Die tatsächliche Entwicklung zeige, dass die bisherigen Quotenregelungen nicht dazu geführt hätten, das Ziel einer nachdrücklichen Steigerung des Frauenanteils in den Führungspositionen des öffentlichen Dienstes zu erreichen.

Vor diesem Hintergrund hatte das MIK den Gutachter um eine Klärung zur Frage der „Zulässigkeit von Zielquoten für Frauen in Führungspositionen im öffentlichen Dienst sowie zur Verankerung von Sanktionen bei Nichteinhaltung“ gebeten, um entsprechend einem Auftrag aus dem Koalitionsvertrag verfassungsrechtliche Spielräume für die Reform des Landesgleichstellungsgesetzes und die in Nordrhein-Westfalen anstehende Dienstrechtsreform auszuloten.

Gegenstand des Gutachtens ist die Untersuchung der Zielquoten zur Frauenförderung. So wird die Verfassungsmäßigkeit von starren Quoten und leistungsbezogenen Quoten mit und ohne eine sog. Härteklausele untersucht. Bei starren Quoten normiert der Gesetzgeber,

dass in einem bestimmten Zeitraum ein festgelegter Frauenanteil für Führungspositionen erreicht werden muss. Als weiteres Modell werden die „leistungsbezogenen Quoten“ betrachtet. Sie erlauben, Bewerberinnen nur für den Fall eines Qualifikationsgleichstandes vorzuziehen (z.B. soweit im Bereich der für die Beförderung zuständigen Behörde im jeweiligen Beförderungsamts der Laufbahn weniger Frauen als Männer sind, Frauen bei gleicher Eignung, Befähigung und Leistung bevorzugt zu befördern). Viele leistungsbezogene Quoten (so auch der Status Quo in NRW) haben als Zusatz eine Härteklausele in Form einer sog. Rückausnahme, nach der (männliche) Bewerber dennoch befördert werden können, wenn sie einen besonderen, das Anliegen der Frauenförderung überwiegenden Grund vorweisen können („sofern nicht in der Person des Mitbewerbers liegende Gründe überwiegen“).

Das Gutachten kommt zusammenfassend zu folgenden Ergebnissen:

- Starre, also nicht leistungsbezogene Quoten, nach denen zwingend ein bestimmter Frauenanteil in Führungspositionen erreicht werden muss, sind unzulässig. Sie verstoßen gegen Artikel 3 Abs. 3 Satz 1 des Grundgesetzes („niemand darf wegen seines Geschlechts, seiner Abstammung, ... benachteiligt oder bevorzugt werden“), weil sie nicht die Herstellung von Chancengleichheit bezwecken und sich damit nicht durch Artikel 3 Abs. 2 Satz 2 des Grundgesetzes („der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin“) rechtfertigen lassen. Starre Quoten zielen nicht auf Herstellung von Chancengleichheit, sondern auf eine Geschlechterparität um ihrer Selbstwillen. Zudem verstoßen sie gegen die europäische Gleichbehandlungsrichtlinie.
- Leistungsbezogene Quoten sind demgegenüber verfassungs- und europarechtlich unbedenklich. Diese Regelungen erlauben den Vorzug von Bewerberinnen nur für den Fall eines Qualifikationsgleichstands. Die mit einer Quotenregelung einhergehende Ungleichbehandlung zu Lasten männlicher Bewerber lässt sich durch Artikel 3 Abs. 2 Satz 2 Grundgesetz rechtfertigen. Voraussetzung hierfür ist eine auf unmittelbare oder mittelbare Benachteiligung zurückzuführende Unterrepräsentation von Frauen in Führungspositionen des öffentlichen Dienstes. Außerdem muss sich die Höhe der Quote an dem Frauenanteil in dem jeweiligen Eingangsamts, aus dem sich die Kandidatinnen und Kandidaten für die Führungsposition rekrutieren, ausrichten, damit sie der Herstellung von Chancengleichheit dient.
- Leistungsbezogene Quoten – mit Härteklausele – entsprechen dem Status Quo des öffentlichen Dienstrechts in Nordrhein-Westfalen. Hier besteht jedoch der Eindruck, dass sie ihr Ziel nicht erreichen, da Frauen in Führungspositionen weiter unterrepräsentiert sind.
- Die derzeitige durch die Verwaltungsgerichte geprägte Rechtspraxis, durch die die Leistungskriterien des Artikels 33 Abs. 2 Grundgesetz bei Auswahl- und Beförderungsverfahren soweit ausdifferenziert werden, dass im Ergebnis immer eine Reihung des Bewerberkreises herbeigeführt wird, hebt das Gleichstellungsgebot des Artikels 3 Abs. 2 Grundgesetz aus. In der Rechtsprechung wird diese Vorgehensweise auch als „inhaltliche Ausschärfung“ der Beurteilung oder „Einzelexegese“ bezeichnet. Haben mehrere Bewerber den gleichen Punktwert des Gesamturteils, dann sind sog. Binnendifferenzierungen zu berücksichtigen. Eine Quotenregelung läuft letztendlich ins Leere.
- Um dies zu vermeiden, sei es nach Ansicht des Gutachters geboten, die verwaltungsintern auf verwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung beruhende praktizierte Ausdifferenzierung der Qualifikationsmerkmale des Artikels 33 Abs. 2 Grundgesetz gesetzlich zu beschränken. Eine bis ins Detail gehende Ausschärfung der Leistungsmerkmale würde so gesetzlich verhindert. Eine solche Regelung sei unter denselben Bedingungen mit Artikel 3 Abs. 3 Satz 1 Grundgesetz vereinbar wie leistungsbezogene Quoten im Allgemeinen. Jedoch sei aus Verhältnismäßigkeitsgründen besonders darauf zu achten, dass die Benachteiligungswirkung zu Lasten männlicher Bewerber ggf. durch entsprechende Ausge-

staltung begrenzt werde. Eine Neuregelung der Vorschriften über leistungsbezogene Frauenquoten könne dementsprechend lauten: Frauen sind bevorzugt zu befördern, soweit ein Bewerber nicht eine offensichtlich bessere Eignung, Befähigung oder fachliche Leistung vorzuweisen hat.

Mit Kabinettsbeschluss vom 01. Juli 2014 hatte die Landesregierung den Minister für Inneres und Kommunales und die Ministerin für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter beauftragt, einen Vorschlag zu erarbeiten, um die Ergebnisse im Rahmen der Dienstrechtsmodernisierung sowie der Reform des Landesgleichstellungsgesetzes-LGG-Reform- umzusetzen. Im Rahmen der Dienstrechtsmodernisierung hat das MIK nunmehr den (Arbeits-)Entwurf einer Regelung im Landesbeamtengesetz zur Umsetzung des Gutachtens vorgelegt und die Kommunalen Spitzenverbände um Stellungnahme gebeten. Der Regelungsentwurf inkl. Begründung liegt dem Vorbericht als **Anlage 2** bei.