



LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN

Marie-Luise Morawietz

MdL

Vorsitzende
des Ausschusses für Frauenpolitik

4000 Düsseldorf, den 2. Aug. 1989
Platz des Landtags 1, Postfach 11 43
Tel. (02 11) 88 40 Durchw. 8 84- 2177/2486

An die Mitglieder
des Ausschusses für Frauenpolitik
des Ausschusses für Innere Verwaltung
des Rechtsausschusses



im Hause

Betr.: Gesetz zur Förderung der beruflichen Chancen für Frauen im
öffentlichen Dienst (Frauenförderungsgesetz - FFG)

Gesetzentwurf der Landesregierung
Drucksache 10/3849

Sehr geehrte Damen und Herren,

als Anlage übersende ich Ihnen den Beschluß des Oberverwaltungs-
gerichts Münster - 6 B 1318/89 - zur Anwendung der Quotenregelung
im Rahmen des Frauenförderungskonzepts des Landes Nordrhein-West-
falen mit der Bitte um Kenntnisnahme.

Mit freundlichen Grüßen

Ihre

gez. Marie-Luise Morawietz

F. v. R.

Heide Reinecke
(Reinecke)
Ausschußassistentin

Anlage

wurde von Bm Mermann begrüßt. Aus Anlaß der 100. Sitzung hielt der Vorsitzende, Std. Dr. Rauhen einen kurzen Rückblick auf die 1., 25., 50. und 75. Sitzung und erklärte, ohne den Einsatz der Städte sähe das Schulwesen in NW anders aus. Es hätte weniger Innovationen, weniger Gedanken, weniger Umsetzung von Gedanken gegeben.

Schwerpunkte der Sitzung lagen im Schulbau, in den Informationsrechten des Schulträgers, in der Kalkulation von Haushaltsmitteln für die Schulen, in Datenschutzproblemen der Datenverarbeitung in der Schule, in der Arbeit des Arbeitskreises der Leiterinnen und Leiter kommunaler Schulpsychologischer Dienste beim StNW, insbesondere in den vorbereiteten Papieren zur Lese- und Rechtschreibförderung sowie zur Aus- und Fortbildung von Beratungslehrern, in der Schulentwicklungsplanung, in der Öffnung der Schule sowie in der Schülerfahrtkostenverordnung.

Der Schulausschuß wird zu seiner 101. Sitzung am 10. 11. 1989 auf Einladung der Stadt in Köln tagen.

2/01-00/100

EildStNW 27. 7. 1989

Personalverwaltung

Frauenquotenregelung

367/89

Das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen in Münster – OVG NW – hat durch rechtskräftigen Beschluß vom 15. 6. 1989 – 6 B 1318/89 – die Feststellung getroffen, daß eine auf Verwaltungsvorschrift beruhende Quotierung von Beförderungsstellen zugunsten von Frauen „faktisch auf eine Einschränkung des sich aus Artikel 3 Abs. 2 und 3 GG ergebenden Diskriminierungsverbots“ hinauslaufe. Die mit dem Sozialstaatsprinzip motivierte Bevorzugung der Frauen könne aus sich heraus nicht unmittelbar grundrechtseinschränkende Wirkungen entfalten. Insoweit bedürfe es vielmehr einer näheren Konkretisierung durch den Gesetzgeber.

Der vorgenannte Beschluß des OVG NW Münster ist von grundsätzlicher und allgemeiner Bedeutung. Aus diesem Grunde wird der vollständige zur Veröffentlichung bestimmte Beschluß nachstehend abgedruckt:

„1. Vorläufiger Rechtsschutz im Zusammenhang mit der Besetzung einer Realschulkonrektor-Stelle.

2. Zulässigkeit einer Quotenregelung im Rahmen des als Verwaltungsvorschrift erlassenen ‚Frauenförderungskonzepts‘ des Landes NW.

3. Die auf eine derartige Quotenregelung gestützte Bevorzugung eines weiblichen Bewerbers ist ermessensfehlerhaft.

OVG NW, Beschluß vom 15. 6. 1989 – 6 B 1318/89 –; I. Instanz: VG Gelsenkirchen – 1 L 363/89.

Der als Realschullehrer im Dienst des Antragsgegners stehende Antragsteller, der verheiratet ist und fünf Kinder hat, bewarb sich ebenso wie die kinderlos verheiratete Beigeladene, die als Lehrerin für die Sekundarstufe I an einer Realschule tätig ist, um die Stelle eines Realschulkonrektors in B. Bei gleicher Qualifikation der Bewerber beschloß der Regierungspräsident A., der Beigeladenen den Vorzug zu geben. Dabei stützte er sich maßgeblich auf das als Verwaltungsvorschrift vom zuständigen Minister erlassene ‚Frauenförderungskonzept des Landes Nordrhein-Westfalen‘ (MBI. NW 1985, 858). Dieses sieht unter Nr. 1.2 vor, daß Frauen bei der Besetzung von höherwertigen Stellen – bei gleicher Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung wie männliche Bewerber – so berücksichtigt werden sollen, daß sie in angemessenen Zeiträumen in allen Ämtern der Besoldungsgruppe entsprechend ihrem Anteil in der jeweiligen Laufbahngruppe vertreten sind.

Dem Begehren des Antragstellers, dem Antragsgegner im Wege einer einstweiligen Anordnung zu untersagen, die zu besetzende Konrektorstelle der Beigeladenen zu übertragen, entsprach das VG. Die hiergegen gerichtete Beschwerde des Antragsgegners blieb erfolglos.

Aus den Gründen:

Die Beschwerde ist zulässig; sie hat jedoch keinen Erfolg.

Das nach § 123 Abs. 1 Satz 1 der VwGO zu beurteilende Begehren des Antragstellers setzt die Glaubhaftmachung eines Anordnungsanspruchs sowie eines Anordnungsgrundes voraus. Ein Anordnungsgrund ist wegen der vom Regierungspräsidenten A. beabsichtigten Ernennung der Beigeladenen zur Realschulkonrektorin der Realschule in B. gegeben. Auch einen Anordnungsanspruch hat der Antragsteller glaubhaft gemacht. Dieser ergibt sich allerdings nicht daraus, daß der Antragsgegner gehalten wäre, statt der Beigeladenen den Antragsteller zu befördern. Beförderungsentscheidungen sind nach dem Grundsatz der Bestenauslese vorzunehmen; ist – wie hier – aus Anlaß einer derartigen Entscheidung Leistung und Eignung der Beförderungsbewerber beurteilt worden, so gebührt demjenigen der Vorzug, der nach Maßgabe der Beurteilungen als der Bestgeeignete erscheint. Hiervon ausgehend ist der Regierungspräsident A. nicht verpflichtet, anstelle der Beigeladenen den Antragsteller zum Realschulkonrektor

MMV 10 / 2270

zu ernennen. Denn die dienstlichen Beurteilungen vom 3. bzw. 7. 2. 1989 weisen beide Bewerber als gleichqualifiziert für die zu besetzende Stelle aus. Bei einer derartigen Ausgangslage kann der Dienstherr grundsätzlich frei darüber befinden, welchen zusätzlichen sachgerechten Kriterien er bei der zu treffenden Auswahl im Rahmen seiner Ermessensausübung größere Bedeutung beimißt. (Vgl. Urteile des Senats vom 5. 11. 1985 – 6 A 468/84 – und vom 4. 2. 1986 – 6 A 1126/84 –.)

Es bleibt seiner Entscheidung überlassen, zwischen mehreren möglichen Auswahlkriterien zu wählen, sofern er nur dem Leistungsprinzip Rechnung trägt. (BVerwG, Urteile vom 26. 6. 1986 – 2 C 41.84 – und vom 28. 8. 1986 – 2 C 5.84 –, Schütz, Beamtenrecht des Bundes und der Länder, Entscheidungssammlung [ES] A II 1.4 Nr. 14 und 15.)

Dementsprechend ist die Feststellung, daß der Dienstherr allein in Ansehung der qualifikationsunabhängigen Auswahlkriterien verpflichtet sei, einen bestimmten Bewerber zu befördern, grundsätzlich nicht zu treffen. Etwas anderes mag gelten, wenn die Ernennungsbehörde das ihr insoweit zustehende Ermessen durch Verwaltungsvorschriften oder ständige Verwaltungsübung wirksam eingeschränkt hat. (Vgl. Beschluß des Senats vom 3. 3. 1989 – 6 B 3656/88 –.)

Derartige Umstände sind im vorliegenden Fall indessen nicht ersichtlich.

Eine – zugunsten des Antragstellers wirkende – Reduzierung des dem Regierungspräsidenten zustehenden Auswahlermessens ist bei dieser Sachlage nicht gegeben.

Indessen hat der Antragsteller glaubhaft gemacht, daß er durch die vom Regierungspräsidenten A. in Aussicht genommene Beförderung der Beigeladenen und die damit verbundene Ablehnung seiner Bewerbung in dem – nach § 123 Abs. 1 Satz 1 VwGO sicherungsfähigen (vgl. Beschluß des Senats vom 26. 6. 1986 – 6 B 1127/86) –

Recht auf eine ermessensfehlerfreie Beförderungsentcheidung verletzt zu werden droht. Auch wenn nämlich die Auswahl der – hier entscheidenden – qualifikationsunabhängigen Kriterien im Ermessen der Ernennungsbehörde liegt, so darf sie den Bewerbern gleichwohl nicht mit unsachlichen Erwägungen von der Beförderung ausschließen. (BVerwG, Urteil vom 24. 11. 1988 – 2 C 10.86 –, Dokumentarische Berichte, Ausgabe B, 1989, 33 [35].)

Bei der in dem vorliegenden Verfahren allein gebotenen summarischen Prüfung aber stellt sich das Geschlecht der Beigeladenen, auf das der Regierungspräsident unter Bezugnahme auf die Regelung in Nr. 1.2 des Frauenförderungskonzeptes bei

seiner Ermessensbetätigung entscheidend abgestellt hat, in diesem Sinne grundsätzlich nicht als ein sachliches Auswahlkriterium dar. Der in Art. 3 Abs. 2 GG enthaltene Gleichberechtigungsgrundsatz schließt eine solche Differenzierung vom Ansatz her ebenso aus wie das Diskriminierungsverbot in Art. 3 Abs. 3 GG, wonach niemand ‚wegen seines Geschlechts‘ benachteiligt oder bevorzugt werden darf. Hiernach ist allen staatlichen Organen (Art. 1 Abs. 3 GG) – also auch dem Regierungspräsidenten A. – die Berufung auf das unterschiedliche Geschlecht zur Begründung für eine Ungleichbehandlung kraft Verfassungsvorschrift untersagt. Lediglich ausnahmsweise ist eine Differenzierung nach dem Geschlecht zulässig, wenn im Hinblick auf die objektiven biologischen oder funktionalen (arbeitsteiligen) Unterschiede nach der Natur des jeweiligen Lebensverhältnisses eine besondere Regelung erlaubt oder sogar geboten ist. (BVerfG, Beschluß vom 28. 1. 1987 – 1 BvR 455/82 –, BVerfGE 74, 163, 179.)

Hiervon ausgehend ist eine Ungleichbehandlung ferner dann verfassungsrechtlich unbedenklich, wenn sie einem sozialstaatlich motivierten typisierenden Ausgleich von Nachteilen dienen soll, die ihrerseits auch auf biologische Unterschiede zurückgehen. Darin liegt keine Ungleichbehandlung ‚wegen des Geschlechts‘, sondern eine Maßnahme, die auf eine Kompensation erlittener Nachteile zielt. (BVerfG, Beschluß vom 28. 1. 1987, a.a.O., S. 180.)

Ob unter diesem Gesichtspunkt eine Quotierung der Beförderungsstellen im Sinne der Regelung in Nr. 1.2 des Frauenförderungskonzeptes oder des von der Landesregierung vorgelegten Entwurfs eines ‚Gesetzes zur Förderung der beruflichen Chancen für Frauen im öffentlichen Dienst‘ (LT-Drucks NW 10/3849) dem Grunde nach rechtlich zulässig ist, kann hier dahinstehen. (Vgl. zum Meinungsstand zuletzt: Pfarr/Fuchsloch, Verfassungsrechtliche Beurteilung von Frauenquoten, NJW 1988, 220f; Zuck, Die quotierte Frau, MDR 1988, 459; Sachs, Gleichberechtigung und Frauenquoten, NJW 1989, 553; VG Bremen, Urteil vom 26. 11. 1987 – 3 A 392/86 –, NJW 1988, 3224 jeweils mit zahlreichen Nachweisen.)

Jedenfalls reicht eine Verwaltungsvorschrift wie das Frauenförderungskonzept, auf das der Regierungspräsident die angegriffene Entscheidung stützt, als Rechtsgrundlage für derartige Kompensationsmaßnahmen nicht aus. Denn die sozialstaatlich motivierte Bevorzugung der Frauen im Rahmen eines typisierenden Quotensystems führt im Einzelfall zu einer empfindlichen Benachteiligung des als Beförderungsbewerber unterlegenen Mannes; sie läuft insoweit faktisch auf eine Einschränkung des sich aus Art. 3 Abs. 2 und 3 GG ergebenden Diskriminierungsverbots hinaus. Das

Sozialstaatsprinzip vermag aus sich heraus jedoch nicht unmittelbar grundrechtseinschränkende Wirkungen zu entfalten. Insoweit bedarf es vielmehr in jedem Fall einer näheren Konkretisierung durch den Gesetzgeber. (BVerfG, Beschluß vom 13. 1. 1982 – 1 BvR 848/77 u. a. –, BVerfGE 59, 231 [263]; Eckertz-Höfer, Frauen kommen . . . Art. 3 Abs. 2 Grundgesetz in Verbindung mit dem Sozialstaatsgebot, in: Festschrift für Simon 1987, S. 447, 472; Benda, Notwendigkeit und Möglichkeit positiver Aktionen zugunsten von Frauen im öffentlichen Dienst 1986, S. 154 f.; [für die Erforderlichkeit einer gesetzlichen Regelung im Hinblick auf die ‚Wesentlichkeitstheorie‘ auch S. 194 ff.]

Abgesehen davon ist die Präzisierung des Sozialstaatsprinzips ohnehin in erster Linie Sache des Gesetzgebers. (BVerfG, Urteil vom 18. 6. 1967 – 2 BvF 3/62 u. a. –, BVerfGE 22, 180 [204]; vgl. auch Beschluß vom 28. 1. 1987, a.a.O., von Münch-Schnapp, Grundgesetzkommentar, 3. Aufl. 1985, RdNr. 19 zu Art. 20 mit weiteren Nachweisen.)

Letztlich geht – worauf das VG zutreffend hingewiesen hat – auch die Landesregierung in der Begründung des bereits zitierten Gesetzentwurfs davon aus, daß quotierende Maßnahmen zur Förderung des Beschäftigungsanteils von Frauen im öffentlichen Dienst einer gesetzlichen Grundlage bedürfen (S. 8 der LT-Drucks NW 10/3849). Inwieweit sich die Erforderlichkeit eines derartigen Gesetzes darüber hinaus auch aufgrund der Tatsache ergibt, daß sowohl § 7 des BRRG als auch § 7 des LBG NW eine geschlechtsbezogene Bevorzugung von Bewerbern bei Ernennungen verbietet, bedarf danach keiner Klärung mehr. (Vgl. hierzu Benda, a.a.O., S. 200 f.)

Die erforderliche gesetzliche Ermächtigung ergibt sich im übrigen nicht aus dem ‚Gesetz zu dem Übereinkommen vom 18. 12. 1979 zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau‘ vom 25. 4. 1985, BGBl. II, S. 647. (A. A. Bremen, Urteil vom 26. 11. 1987, a.a.O.)

Durch das mit diesem Gesetz ratifizierte Übereinkommen haben sich die Vertragsstaaten verpflichtet, ‚unverzüglich eine Politik zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau zu verfolgen‘ (Art. 2 des Übereinkommens). Dabei sind sie übereingekommen, daß zeitweilige Sondermaßnahmen der Vertragsstaaten zur beschleunigten Herbeiführung der De-facto-Gleichberechtigung von Mann und Frau nicht als Diskriminierung im Sinne des Übereinkommens gelten sollen (Art. 4 Abs. 1). Diese Regelung umschreibt den Handlungsspielraum, der den Vertragsstaaten im Rahmen der mit dem Übereinkommen übernommenen Verpflichtung zustehen soll. Sie bezieht sich in diesem Sinne allein auf das Verhältnis zwischen den Vertragspartnern; innerstaatliche Wirkungen entfaltet sie

nicht. Als gesetzliche Grundlage für zum Nachteil von Männern getroffene Verwaltungsmaßnahmen kommt sie demnach nicht in Betracht.

Nach alledem ist ungeachtet der Frage, ob eine an Quoten orientierte Bevorzugung von Frauen bei der Besetzung von Beförderungssämtern mit dem sich aus Art. 3 Abs. 2 und 3 GG ergebenden Differenzierungsverbot überhaupt vereinbar ist, die angegriffene Beförderungsentcheidung des Regierungspräsidenten A. schon deshalb ermesensfehlerhaft, weil jedenfalls derzeit noch mangels einer gesetzlichen Regelung das Geschlecht der Bewerber als zulässiges Auswahlkriterium ausscheidet. Der Regierungspräsident wird demgemäß das ihm zustehende Auswahlermessen unter Außerachtlassung dieses Gesichtspunktes erneut betätigen müssen.“

1/04-55

EildStNW 27. 7. 1989

Teilzeitarbeit und Beurlaubung**368/89**

Der Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen hat mit Schreiben vom 6. 7. 1989 – II A 1 – 1.66–21/89 – darauf hingewiesen, daß die Höchstdauer der Teilzeitbeschäftigung und Beurlaubung von Beamten inzwischen in dem vom Bundestag beschlossenen Gesetz zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften erweitert worden sei.

Das vorgenannte Schreiben des Innenministers des Landes Nordrhein-Westfalen lautet wie folgt:

„Der Bundesrat hat am 30. 6. 1989 einem vom Bundestag beschlossenen Gesetz zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften zugestimmt, durch das auch die Vorschriften des Beamtenrechtsrahmengesetzes (BRRG) über Teilzeitbeschäftigung und langfristige Beurlaubung der Beamten (§§ 44 a, 48 a BRRG = §§ 78 b, 85 a LBG NW) geändert werden. Die Höchstdauer der Freistellungen vom Dienst wird danach u. a. wie folgt erweitert:

- Urlaub (§ 44 a Abs. 3 Satz 1 BRRG = § 78 b Abs. 3 Satz 1 LBG) von 9 auf 12 Jahre,
- Urlaub (§ 48 a Abs. 2 Satz 1 BRRG = § 85 a Abs. 2 Satz 1, 2. Halbsatz LBG) von 9 auf 12 Jahre,
- Kumulationshöchstgrenze für Urlaub (§ 44 a Abs. 4 Satz 3 BRRG = § 78 b Abs. 4 Satz 2 LBG) von 9 auf 12 Jahre,
- Kumulationshöchstgrenze (§ 44 a Abs. 4 Satz 1 BRRG = § 78 b Abs. 4 Satz 1 LBG) von 18 auf 25 Jahre.

Nach der in Kürze zu erwartenden Verkündung des Gesetzes wird das Landesbeamtengesetz NW an die bundesgesetzliche Regelung angepaßt.

Um zu vermeiden, daß Beamte, die die Freistellungsmöglichkeiten nach geltendem Recht ausge-