

*Urteil mit Anmerkung*

VerfGH NRW, Art. VII Nr. 1 GV NRW,  
§ 5 NRW

### **Kommunale Frauenbeauftragte – kein Ehrenamt**

1. Die in § 5 Abs. 2 GO NRW normierte Pflicht zur Bestellung hauptamtlicher Gleichstellungsbeauftragter wahrt die Grenzen, die einer staatlichen Reglementierung der kommunalen Organisationshoheit nach Art. 78 Abs. 2 der Landesverfassung (LV) gezogen sind.

2. Die Regelung beschränkt sich auf den Ausschluss einer ehrenamtlichen Aufgabenwahrnehmung, ohne zugleich Vorgaben in Bezug auf den Tätigkeitsumfang der hauptamtlichen Gleichstellungsbeauftragten zu machen. Insbesondere setzt das Erfordernis der Hauptamtlichkeit nicht voraus, dass das Amt der Gleichstellungsbeauftragten mit mindestens 50% der regelmäßigen Arbeitszeit ausgefüllt wird.

Verfassungsgerichtshof NRW vom 15.1.2002 – VerfGH 40/00 –

[Gemeinden hatten Verfassungsbeschwerde gegen Art. VII Nr. 1 des Gesetzes zur Gleichstellung von Frauen und Männern für das Land Nordrhein-Westfalen (GV NRW 1999, S. 590) eingelegt, mit dem die Gemeindeordnung geändert wurde, indem eine früher „grundsätzliche“ zu einer uneingeschränkten Pflicht zur hauptamtlichen Bestellung von Gleichstellungsbeauftragten verstärkt worden war. Die Gemeinden beriefen sich auf das Recht zur Selbstverwaltung. Das Gericht wies die Beschwerde zurück. So hatten auch die Landesregierung und der Landtag votiert. Es folgt eine gekürzte Fassung der Entscheidung ohne Nachweise.]

#### Aus den Gründen:

(...) B. Die Verfassungsbeschwerde ist zulässig. (...)

II. Die Beschwerdeführerinnen sind beschwerdebefugt. (...) Eine Verletzung der (...) Organisationshoheit scheint möglich. (...) Demgegenüber ist ihre Finanzhoheit nicht berührt. Sie bezieht sich auf die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung (...) sowie auf das Recht auf eine angemessene Finanzausstattung. Sie bietet jedoch keinen Schutz gegen die Auferlegung einzelner, kostenträchtiger Aufgaben, solange die Finanzausstattung insgesamt nicht in Frage gestellt wird. (...)

Auch eine Verletzung der Personalhoheit erscheint nicht von vornherein ausgeschlossen. Sie beinhaltet die Befugnis, das Gemeindepersonal auszuwählen, anzustellen, zu befördern und zu entlassen. Diese Befugnis wird durch die Verpflichtung zur Hauptamtlichkeit der Gleichstellungsbeauftragten nicht eingeschränkt. (...)

C. Die Verfassungsbeschwerde ist nicht begründet. Das angegriffene Gesetz verletzt nicht das Recht der Beschwerdeführerinnen auf Selbstverwaltung aus Art. 78 Abs. 1 und 2 LV.

I. (...) Dieses Recht umfasst alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft sowie die Befugnis zur

grundsätzlich eigenverantwortlichen Führung der Geschäfte in diesem Bereich. (...) [Es] gilt indes nicht uneingeschränkt, sondern ist nur im Rahmen der Gesetze garantiert. [Dabei sind] dem Gesetzgeber Grenzen gesetzt. Er darf den Kernbereich der Selbstverwaltung nicht antasten. Außerhalb des Kernbereichs hat er das verfassungsrechtliche Aufgabenverteilungsprinzip zugunsten der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und das Willkürverbot zu beachten.

II. Das angegriffene Gesetz ist nicht zu beanstanden.

1. Die Pflicht zur Bestellung hauptamtlicher Gleichstellungsbeauftragter ist eine staatliche Organisationsvorgabe in Bezug auf die Erfüllung der auch den Gemeinden obliegenden Aufgabe, die tatsächliche Gleichberechtigung von Frau und Mann zu fördern. Sie berührt damit den Bereich der eigenverantwortlichen Organisationshoheit. (...)

2. Das Gesetz wahrt die Grenzen, die einer staatlichen Reglementierung der kommunalen Organisationshoheit nach Art. 78 Abs. 2 LV gezogen sind.

a) Der Kernbereich der Organisationshoheit ist nicht berührt. (...)

b) Das Gesetz genügt auch den Anforderungen, die außerhalb des Kernbereichs des Selbstverwaltungsrechts zu beachten sind. (...)

bb) Die angegriffene Regelung ist mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz vereinbar. (...) Die Regelung beschränkt sich auf den Ausschluss der ehrenamtlichen Aufgabenwahrnehmung, ohne zugleich Vorgaben in Bezug auf den Tätigkeitsumfang der hauptamtlichen Gleichstellungsbeauftragten zu machen. (...)

Erklärtes Ziel der angegriffenen Gesetzesänderung war es, diese Tätigkeitsformen ausnahmslos auszuschließen. (...) Hierdurch soll die Professionalität der Gleichstellungsarbeit gesichert und ihre Einbindung in die Verwaltung institutionalisiert werden.

Vorgaben in Bezug auf den Tätigkeitsumfang der Gleichstellungsbeauftragten sind damit allerdings nicht verbunden. Insbesondere setzt das Erfordernis der Hauptamtlichkeit nicht voraus, dass das Amt der Gleichstellungsbeauftragten mit mindestens 50 % der regelmäßigen Arbeitszeit ausgefüllt ist. Erforderlich ist lediglich, dass die Gleichstellungsaufgaben im Rahmen eines Hauptamtes wahrgenommen werden; dessen zeitlicher Umfang wird ebenso wenig reglementiert wie die Möglichkeit, der Gleichstellungsbeauftragten im Rahmen ihrer vorhandenen oder dafür geschaffenen hauptamtlichen Stelle andere Aufgaben zu belassen oder weitere zu übertragen. (...)

Die Vorgabe einer so verstandenen Hauptamtlichkeit der Gleichstellungsbeauftragten ist unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten nicht zu bean-

standen. Sie dient einem legitimen Ziel, nämlich der Verwirklichung des Verfassungsgebots der Gleichstellung von Frau und Mann (§ 5 Abs. 1 GO NRW, Art. 4 Abs. 1 LV, Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG).

Die Regelung ist zur Förderung dieses Ziels geeignet. (...) Die Annahme des Gesetzgebers, dass auch in kleineren Gemeinden die Wahrnehmung der Gleichstellungstätigkeit in einem Hauptamt mit einem Zugewinn an Professionalität einhergeht, der die Aufgabenerledigung verbessert, ist nicht offenkundig verfehlt.

Die Regelung ist auch erforderlich. (...) Die Annahme des Gesetzgebers, dass die Hauptamtlichkeit der Gleichstellungsbeauftragten auch in kleineren Gemeinden im Interesse größerer Wirksamkeit erforderlich sei, ist zumindest vertretbar. (...)

Eine Ansiedlung der Gleichstellungsbeauftragten beim Personalrat („Personalratsmodell“) ist zur Erreichung des vom Gesetzgeber verfolgten Zwecks nur teilweise geeignet. Denn die Tätigkeit des Personalrats beschränkt sich auf die Vertretung der Interessen der Behördenbediensteten, während die Gleichstellungsbeauftragte auch und gerade über den Bereich der Kommunalverwaltung hinaus nach außen wirkt.

Die Beauftragung eines Ratsmitglieds oder eines besonderen Ratsausschusses mit der Wahrnehmung der Gleichstellungsaufgaben würde eine entsprechende kommunalverfassungsrechtliche Organisationsvorgabe erfordern und damit ebenfalls einen Eingriff in die gemeindliche Organisationshoheit bewirken. Abgesehen davon ist dieses Modell weniger effizient, da die Einbindung in die laufende Arbeit der Kommunalverwaltung weniger eng wäre als bei einer hauptamtlichen Gleichstellungsbeauftragten.

Eine ehrenamtliche Gleichstellungsbeauftragte ist nicht in die Kommunalverwaltung eingegliedert und weist typischerweise ein geringeres Maß an Professionalität auf als eine hauptamtliche. (...) Namentlich ist plausibel, dass das Professionalitätsdefizit grundsätzlich nicht aufgewogen wird durch das gesteigerte Ansehen, das dem Ehrenamt nach dem Vortrag der Beschwerdeführerinnen insbesondere im ländlichen Bereich zukommt.

Die angegriffene Regelung ist auch nicht unangemessen. Der hohen verfassungsrechtlichen Bedeutung des vom Gesetzgeber verfolgten Gleichstellungsanliegens steht eine begrenzte Einschränkung der kommunalen Organisationshoheit gegenüber. Den Gemeinden verbleiben vielfältige Möglichkeiten der Umsetzung des Gleichstellungsauftrags im Allgemeinen und der Ausgestaltung des Amts der Gleichstellungsbeauftragten im Besonderen. (...)

cc) Die angefochtene Regelung verstößt mit ihrer Grenzziehung bei 10.000 Einwohnern auch nicht gegen das Willkürverbot. (...)

**Anmerkung:**

Der Verfassungsgerichtshof gibt mit dem Urteil der Praxis in den Kommunen Nordrhein-Westfalens, in denen Gleichstellungsbeauftragte zu 98 % hauptamtlich tätig sind, nicht nur seinen Segen, sondern betont zugleich die staatliche Pflicht, Gleichstellung als Aufgabe administrativ zu bewältigen und dies institutionell angemessen zu sichern. Damit wird nicht nur der Charakter des Gleichstellungsauftrages als „Verfassungsgebot“ unterstrichen. Zudem werden unterschiedliche verwaltungsorganisatorische Optionen (Ansiedlung bei Personalrat, Rat oder Ausschuss) bewertet, Gleichstellung in Kommunen zu fördern. Erfreulich ist auch, dass sich das Gericht gegen das Ehrenamt Gleichstellung wendet, insofern das Ehrenamt ja gerade bei Wahrnehmung durch Frauen eher als Etikett für unbezahlte Arbeit herhalten muss, anstatt funktional angemessen genutzt zu werden. Erfreulich ist auch, dass Gleichstellungsarbeit in Kommunalverwaltungen vom Gericht nicht auf die Gleichstellung nach innen, also insbesondere auf Frauenförderung im Personalwesen, beschränkt wird, sondern eine Tätigkeit mit Außenwirkung als Teil der Arbeit definiert wird. Erwartungsgemäß bestätigt das Urteil auch den Willen der Mehrheit im nordrhein-westfälischen Landtag, die gegen einen

Vorschlag der Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen von 1991 keinen Tätigkeitsumfang der Gleichstellungsarbeit in Kommunen festlegen wollten. So wird es nicht zuletzt den Bemühungen um Gender Mainstreaming in Verwaltungen überlassen bleiben, Gleichstellungsaufgaben so zu verteilen und entsprechend abzusichern, dass sie auch erfüllt werden können. Das Urteil weist wie auch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu Schleswig-Holstein (BVerfGE 91, 228) in diese Richtung.

*Susanne Baer*