

### Leitsätze:

1. Die in § 5 Abs. 2 GO NRW in der Fassung von Art. VII Nr. 1 des Gesetzes vom 9. November 1999 (GV NRW S. 590) normierte Pflicht zur Bestellung hauptamtlicher Gleichstellungsbeauftragter wahrt die Grenzen, die einer staatlichen Reglementierung der kommunalen Organisationshoheit nach Art. 78 Abs. 2 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.

Urteil des VerfGH NRW vom 15. Januar 2002 - VerfGH 40/00 -



**VERFASSUNGSGERICHTSHOF  
FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN  
IM NAMEN DES VOLKES  
URTEIL**

Verkündet am: 15. Januar 2002  
Schwarte  
Verwaltungsgerichtsangestellte  
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

VerfGH 40/00

In dem verfassungsgerichtlichen Verfahren

wegen der Behauptung

1. der Stadt
2. der Gemeinde

Verfahrensbevollmächtigter:

Art. VII Nr. 1 des Gesetzes zur Gleichstellung von Frauen und Männern für das Land Nordrhein-Westfalen und zur Änderung anderer Gesetze vom 9. November 1999 (GV NRW S. 590) verletze die Vorschriften der Landesverfassung über das Recht der gemeindlichen Selbstverwaltung,

hat der

VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

aufgrund der mündlichen Verhandlung

vom 20. November 2001

durch die Verfassungsrichter

Präsident des Verfassungsgerichtshofs	Dr. B e r t r a m s ,
Präsident des Oberlandesgerichts	Dr. Dr. h.c. B i l d a ,
Präsident des Oberlandesgerichts	Dr. L ü n t e r b u s c h ,
Professor Dr. S c h l i n k ,	
Vorsitzender Richter am Oberverwaltungsgericht	P o t t m e y e r ,
Vorsitzende Richterin am Oberverwaltungsgericht	Dr. B r o s s o k und
Professor Dr. T e t t i n g e r	

für Recht erkannt:

Die Verfassungsbeschwerde wird zurückgewiesen.

**Gründe:**

**A.**

Die Beschwerdeführerinnen - kreisangehörige Gemeinden mit jeweils rund 15.000 Einwohnern - wenden sich gegen Art. VII Nr. 1 des Gesetzes zur Gleichstellung von Frauen und Männern für das Land Nordrhein-Westfalen und zur Änderung anderer Gesetze vom 9. November 1999 (GV NRW S. 590).

## I.

Gegenstand der angegriffenen Regelung ist eine Änderung von § 5 Abs. 2 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Juli 1994 (GV NRW S. 666), zuletzt geändert durch Gesetz vom 15. Juni 1999 (GV NRW S. 386). Diese Vorschrift lautete in ihrer ursprünglichen Fassung:

"In kreisangehörigen Städten und Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern sowie in kreisfreien Städten sind grundsätzlich hauptamtlich tätige Gleichstellungsbeauftragte zu bestellen."

Durch die angegriffene Regelung des Änderungsgesetzes ist das Wort "grundsätzlich" gestrichen worden.

## II.

1. Mit ihrer am 13. November 2000 erhobenen Verfassungsbeschwerde machen die Beschwerdeführerinnen geltend, die angegriffene Änderungsregelung verletze die Vorschriften der Landesverfassung (LV) über das Recht der gemeindlichen Selbstverwaltung.

Die Beschwerdeführerinnen beantragen

festzustellen, dass Art. VII Nr. 1 des Gesetzes zur Gleichstellung von Frauen und Männern für das Land Nordrhein-Westfalen und zur Änderung anderer Gesetze vom 9. November 1999 (GV NRW S. 590) sie in ihrem Recht auf

Selbstverwaltung nach Art. 78 Abs. 1 LV verletzt und deshalb nichtig ist.

Sie machen geltend:

§ 5 Abs. 2 GO NRW in der Fassung des Änderungsgesetzes greife in die durch Art. 78 LV gewährleistete kommunale Selbstverwaltung ein. Die Pflicht zur Bestellung hauptamtlicher Gleichstellungsbeauftragter schränke die Organisationshoheit der Gemeinden ein. Daneben seien auch die Finanz- und die Personalhoheit betroffen, weil durch das Erfordernis der Hauptamtlichkeit der Gleichstellungsbeauftragten Finanzmittel gebunden würden und die Gemeinden gehindert seien, das Amt durch ehrenamtlich Tätige zu besetzen.

Der Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht sei am Maßstab des Übermaßverbots rechtfertigungsbedürftig. Dem stehe nicht entgegen, dass das Bundesverfassungsgericht bei der vergleichbaren Regelung des schleswig-holsteinischen Landesrechts (BVerfGE 91, 228) von einer diesbezüglichen Prüfung abgesehen habe. Die dieser Entscheidung zugrunde liegende Auslegung von Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG begegne dogmatischen Bedenken und sei im Übrigen für die Auslegung von Art. 78 Abs. 1 LV nicht verbindlich. Der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen habe das Verhältnismäßigkeitsprinzip als Maßstab für die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit gesetzgeberischer Einschränkungen des Selbstverwaltungsrechts stets anerkannt, ohne hierbei Vorbehalte hinsichtlich einzelner Segmente der kommunalen Selbstverwaltung zu machen.

§ 5 Abs. 2 GO NRW in der Fassung des angegriffenen Änderungsgesetzes lasse sich am Maßstab des Übermaßverbots nicht rechtfertigen. Die ausnahmslose Verpflichtung zur Bestellung hauptamtlicher Gleichstellungsbeauftragter sei nicht erforderlich. In Gemeinden zwischen 10.000 und 20.000 Einwohnern lasse sich der Gesetzeszweck in gleicher Weise durch weniger kostenaufwendige Lösungen

erreichen. So könne etwa die Wahrnehmung der Gleichstellungsaufgaben beim Personalrat angesiedelt werden ("Personalratsmodell"). Alternativ könne das Aufgabengebiet auch einer Ratsbeauftragten oder einem besonderen Ratsausschuss übertragen werden. Schließlich bestehe die Möglichkeit der Bestellung ehrenamtlicher Gleichstellungsbeauftragter. Das Ehrenamt genieße in ländlich strukturierten Gemeinden ein hohes Ansehen und sei besonders geeignet, informelle Kontakte zu Betroffenen herzustellen. Die Belastung einer Gleichstellungsbeauftragten in derartigen Gemeinden sei nicht so groß, dass sie von einer ehrenamtlich Tätigen nicht zu bewältigen wäre. Empirische Erhebungen in Niedersachsen hätten ergeben, dass die verwaltungsgerichtete Tätigkeit der dortigen Frauenbeauftragten lediglich ein Fünftel ihrer Arbeitszeit ausfülle; angesichts dessen lasse sich das Erfordernis der Hauptamtlichkeit nicht rechtfertigen. Schließlich sei die Pflicht zur Bestellung hauptamtlicher Gleichstellungsbeauftragter für Gemeinden zwischen 10.000 und 20.000 Einwohnern unangemessen. Sie würden hierdurch härter getroffen als einwohnerstärkere Kommunen, da sie über weniger organisatorischen, personellen und finanziellen Spielraum verfügten. Sie müssten für die Gleichstellungsbeauftragte in der Regel eine neue Stelle schaffen, die mindestens mit einer Halbtagskraft zu besetzen sei; dem stehe kein entsprechender Bedarf gegenüber.

§ 5 Abs. 2 GO NRW in der Fassung des angegriffenen Änderungsgesetzes verstoße zudem gegen das Willkürverbot. Die Grenze von 10.000 Einwohnern sei durch sachliche Erwägungen nicht begründet.

**2.** Die Landesregierung hält die Verfassungsbeschwerde für unbegründet. Sie trägt im Wesentlichen vor:

Bei Zugrundelegung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts fehle es bereits an einem Eingriff in das gemeindliche Selbstverwaltungsrecht. Danach beschränke die Pflicht zur Bestellung hauptamtlicher Gleichstellungsbeauftragter

nicht die kommunale Organisationshoheit. Als allgemeine Organisationsvorgabe, die den Gemeinden hinreichenden organisatorischen Spielraum für eine eigenständige Gleichstellungspolitik belasse, bedürfe sie keiner spezifischen Rechtfertigung.

Gehe man demgegenüber vom Vorliegen eines Eingriffs in die kommunale Organisationshoheit aus, sei dieser verfassungsrechtlich gerechtfertigt. Die Pflicht zur Bestellung hauptamtlicher Gleichstellungsbeauftragter verfolge einen legitimen Zweck, da sie der Verwirklichung eines Verfassungsauftrags diene. Die Regelung lasse den Kernbereich des Selbstverwaltungsrechts unberührt und verstoße nicht gegen das Übermaßverbot. Sie sei geeignet, das Gleichstellungsziel zu fördern. Sie sei auch erforderlich, da es ein gleich geeignetes, aber weniger eingreifendes Mittel nicht gebe. Das "Personalratsmodell" sei ungeeignet, da sich die Zuständigkeit der Personalräte auf die Wahrnehmung der Belange der Bediensteten beschränke, während der Auftrag der Gleichstellungsbeauftragten über den öffentlichen Dienst hinausreiche. Unabhängig davon sei zweifelhaft, ob das "Personalratsmodell" für die Gemeinden in jeder Hinsicht mit geringeren Einschränkungen verbunden und damit als milderes Mittel anzusehen sei. Auch die ehrenamtliche Erledigung der Gleichstellungsaufgaben durch einen Ratsausschuss oder eine Ratsbeauftragte sei zur Förderung des Gesetzesziels weniger geeignet. Die ehrenamtliche Arbeit könne nicht gleichermaßen intensiv mit der laufenden Arbeit der kommunalen Verwaltung verbunden werden. Sie gewährleiste zudem nicht das gebotene Mindestmaß an Professionalität und die erforderliche Erreichbarkeit. Im Übrigen setze die verbindliche Vorgabe einer ehrenamtlichen Erledigung eine entsprechende Änderung des Kommunalverfassungsrechts voraus, die einen durchaus gravierenden Eingriff in die Selbstverwaltung darstellen würde. Die Pflicht zur Bestellung hauptamtlicher Gleichstellungsbeauftragter sei auch angemessen. Die mit ihr verbundenen Beschränkungen des Selbstverwaltungsrechts stünden nicht außer Verhältnis zu den angestrebten Vorteilen. Dies gelte namentlich auch für Gemeinden in der Größenordnung von 10.000 bis 20.000 Einwoh-

nern. Die gesetzliche Regelung erlaube ihnen, eine ihren Möglichkeiten angemessene Lösung bei der Ausgestaltung des Amtes der Gleichstellungsbeauftragten zu finden. Denn die Vorgabe der Hauptamtlichkeit enthalte keine präzise Festlegung des Anteils an der regelmäßigen Arbeitszeit; es komme auch eine Teilzeitbeschäftigung mit weniger als der Hälfte der regelmäßigen Arbeitszeit in Betracht, soweit die Anforderung des § 16 Abs. 2 Satz 2 in Verbindung mit § 21 des Landesgleichstellungsgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (LGG NRW) erfüllt sei.

Die Regelung verstoße auch nicht gegen das Willkürverbot. Die Grenze von 10.000 Einwohnern entspreche der Rechtslage in anderen Bundesländern und orientiere sich im Interesse größtmöglicher Rechtssicherheit an der vom Bundesverfassungsgericht gebilligten schleswig-holsteinischen Lösung.

**3.** Der Landtag hält die Verfassungsbeschwerde ebenfalls für unbegründet. Er trägt im Wesentlichen vor:

Die Pflicht zur Bestellung hauptamtlicher Gleichstellungsbeauftragter betreffe die Beschwerdeführerinnen allein in ihrer Organisationshoheit. Demgegenüber seien ihre Finanz- und ihre Personalhoheit nicht berührt.

Die Vereinbarkeit der Beschränkung der Organisationshoheit mit Art. 78 Abs. 1 LV sei unter Zugrundelegung des Maßstabes zu beurteilen, den das Bundesverfassungsgericht in Bezug auf Art. 28 Abs. 2 GG entwickelt habe. Der Schutzzumfang beider Normen sei insoweit identisch. Der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen gehe in ständiger Rechtsprechung von denselben tragenden Prinzipien der Selbstverwaltungsgarantie aus wie das Bundesverfassungsgericht; dies lege es nahe, auch bei der Organisationshoheit den von ihm entwickelten Maßstab zu übernehmen.

Bei Zugrundelegung des vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Prüfungsmaßstabs sei die angegriffene Regelung verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Sie verletze nicht den Kernbereich kommunaler Organisationshoheit, da sie die organisatorischen Handlungsmöglichkeiten der Kommunen nicht erstickte, sondern sie lediglich verpflichte, in einem bestimmten Sachbereich in sich begrenzte Organisationsmaßnahmen zu ergreifen. Auch den Anforderungen an eine Regelung im Vorfeld des Kernbereichs sei genügt. Den Gemeinden verbleibe ein hinreichender organisatorischer Spielraum bei der eigenverantwortlichen Gestaltung der Aufgaben im Bereich der Gleichstellung. Zudem sei ihnen die nähere Ausgestaltung des Amts überlassen.

Lege man - abweichend von diesem Prüfungsansatz - die Anwendbarkeit des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zu Grunde, genüge die angegriffene Regelung den sich hieraus ergebenden Anforderungen:

Sie verfolge mit der Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern nicht nur ein legitimes Ziel, sondern diene der Erfüllung eines Verfassungsauftrags. Hinsichtlich der zur Zielverfolgung geeigneten und erforderlichen Maßnahmen stehe dem Gesetzgeber ein weiter Gestaltungsspielraum zu, der von den Gerichten nur in begrenztem Umfang überprüft werden könne. Die Pflicht zur Bestellung hauptamtlicher Gleichstellungsbeauftragter sei nicht offenkundig ungeeignet, das angestrebte Ziel zu erreichen. Die Regelung sei auch erforderlich, da eine gleichermaßen geeignete Alternative nicht zur Verfügung stehe. Eine ehrenamtliche Gleichstellungsbeauftragte gewährleiste nicht das notwendige Mindestmaß an Professionalität; im Übrigen seien berufstätige und durch Versorgungsaufgaben ausgelastete Mütter wegen der fehlenden Bezahlung faktisch von einer derartigen Tätigkeit ausgeschlossen. Die angegriffene Regelung sei schließlich auch nicht unangemessen. Die insoweit gebotene Abwägung der sich gegenüberstehenden Rechtsgüter obliege in erster Linie dem Gesetzgeber. Die Gerichte seien auf eine Vertretbarkeitskontrolle beschränkt und dürften eine gesetzliche Regelung nur

dann für verfassungswidrig erklären, wenn ein eklatantes Missverhältnis zwischen verfolgtem Regelungszweck und Maß der Beeinträchtigung bestehe. Das sei hier nicht der Fall. Der überragenden Bedeutung des Gleichstellungsauftrags stehe eine sehr begrenzte Einschränkung der gemeindlichen Organisationshoheit gegenüber. Den Gemeinden verbleibe ein weiter Spielraum bei der organisatorischen Umsetzung im Detail.

Die Festlegung des Grenzwerts von 10.000 Einwohnern verstoße nicht gegen das Willkürverbot. Es handele sich um eine typisierende Regelung, bei der dem Gesetzgeber ein großer Spielraum zustehe. Seine Einschätzung, dass die Gleichstellungsaufgabe in Kommunen ab dieser Größenordnung eine hauptamtliche Kraft erforderlich mache, sei angesichts der Bedeutung der Aufgabe und der bestehenden erheblichen Defizite in diesem Bereich nicht zu beanstanden.

## **B.**

Die Verfassungsbeschwerde ist zulässig.

### **I.**

Sie ist gemäß Art. 75 Nr. 4 LV, § 52 Abs. 1 VerfGHG statthaft, da sich die Beschwerdeführerinnen gegen eine landesrechtliche Gesetzesvorschrift wenden, die sie für unvereinbar mit Art. 78 Abs. 1 LV halten.

## II.

Die Beschwerdeführerinnen sind beschwerdebefugt. Sie können geltend machen, durch das angegriffene Gesetz in ihrem Recht auf Selbstverwaltung nach Art. 78 Abs. 1 LV verletzt zu sein. Eine Verletzung der von diesem Recht umfassten Organisationshoheit erscheint möglich. Denn die Beschwerdeführerinnen gehören aufgrund ihrer Einwohnerzahl zum Kreis jener Gemeinden, auf die der nunmehr abgeschaffte Ausnahmeverbehalt von der Organisationsvorgabe des § 5 Abs. 2 GO NRW zugeschnitten war.

Demgegenüber ist ihre Finanzhoheit nicht berührt. Sie bezieht sich auf die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung, namentlich auf die Befugnis, die Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft einschließlich der Haushaltsführung im Rahmen der Gesetze selbständig zu regeln (vgl. VerfGH NRW, OVGE 36, 314, 316; OVGE 46, 256, 257 = NWVBl. 1996, 426, 427), sowie auf das Recht auf eine angemessene Finanzausstattung (OVGE 40, 300, 302 = NWVBl. 1989, 85, 86). Sie bietet jedoch keinen Schutz gegen die Auferlegung einzelner, kostenträchtiger Aufgaben, solange die Angemessenheit der Finanzausstattung insgesamt nicht in Frage gestellt ist (vgl. BVerfGE 83, 363, 386; BVerfG, DVBl. 1999, 697, 698). Für Letzteres sind Anhaltspunkte weder vorgetragen noch ersichtlich.

Auch eine Verletzung der Personalhoheit erscheint von vornherein ausgeschlossen. Sie beinhaltet die Befugnis, das Gemeindepersonal auszuwählen, anzustellen, zu befördern und zu entlassen (vgl. BVerfGE 17, 172, 181 f.; BVerfGE 91, 228, 245). Diese Befugnis wird durch die Verpflichtung zur Hauptamtlichkeit der Gleichstellungsbeauftragten nicht eingeschränkt.

**III.**

Die Verfassungsbeschwerde ist auch im Übrigen zulässig.

Die Beschwerdeführerinnen sind durch die angegriffene Regelung selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen. Denn sie sind Adressatinnen des Gesetzes, das seit seinem In-Kraft-Treten Regelungswirkung entfaltet und einer Vollziehung durch untergesetzliche Rechtsnormen oder Verwaltungsakte nicht bedarf.

Die Verfassungsbeschwerde ist rechtzeitig, nämlich vor Ablauf der Jahresfrist des § 52 Abs. 2 VerfGHG, erhoben worden.

**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.**

Art. 78 Abs. 1 LV gewährleistet den Gemeinden das Recht auf Selbstverwaltung.

**1.** Dieses Recht umfasst grundsätzlich alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft sowie die Befugnis zur grundsätzlich eigenverantwortlichen Führung der Geschäfte in diesem Bereich (vgl. VerfGH NRW, OVGE 44, 316, 318 = NWVBl. 1995, 126, 128; OVGE 46, 256, 257 = NWVBl. 1996, 426, 427; OVGE 46, 295, 303 = NWVBl. 1997, 333, 336).

Ein Teilaspekt des Selbstverwaltungsrechts ist die Organisationshoheit. Sie beinhaltet die Befugnis der Gemeinden, für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben Abläufe und Entscheidungszuständigkeiten festzulegen (vgl. zu Art. 28 Abs. 2 GG: BVerfGE 91, 228, 236).

2. Das Recht auf Selbstverwaltung gilt indes nicht uneingeschränkt, sondern ist nur im Rahmen der Gesetze garantiert (Art. 78 Abs. 2 LV). Im Hinblick auf das verfassungsrechtliche Gewicht der Gewährleistung sind allerdings der Regelungsbefugnis des Gesetzgebers Grenzen gesetzt. Er darf den Kernbereich des Selbstverwaltungsrechts 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 (vgl. VerfGH NRW, OVGE 44, 316, 318 = NWVBI. 1995, 126, 128; OVGE 46, 256, 257 = NWVBI. 1996, 426, 427; OVGE 46, 295, 304 = NWVBI. 1997, 333, 336).

## II.

Das angegriffene Gesetz ist hiernach 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 Organisationsgestaltung. Das angegriffene Gesetz dehnt die "grundsätzlich" bereits seit 1994 bestehende Bestellungspflicht weiter aus, indem es durch Streichung des Wortes "grundsätzlich" die Möglichkeit ausschließt, die Gleichstellungsaufgaben ausnahmsweise in ehrenamtlicher Form wahrzunehmen.

**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. Die – nunmehr ausnahmslos geltende – Pflicht zur Bestellung hauptamtlicher Gleichstellungsbeauftragter betrifft allein einen bestimmten Sachbereich und regelt lediglich in sich begrenzte Organisationsmaßnahmen. Die Befugnis der Beschwerdeführerinnen zur organisatorischen Regelung ihrer Angelegenheiten bleibt im Übrigen unangetastet.

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

**aa)** Das verfassungsrechtliche Aufgabenverteilungsprinzip (vgl. BVerfGE 79, 127, 150) ist als Prüfungsmaßstab nicht einschlägig, da Gegenstand des Gesetzes nicht die Verteilung sachlicher Aufgaben, sondern die Regelung einer verwaltungsorganisatorischen Vorgabe ist.

**bb)** Die angegriffene Regelung ist mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz vereinbar. Die Erstreckung der Pflicht zur Bestellung hauptamtlicher Gleichstellungsbeauftragter auf solche Gemeinden, die bislang dem Ausnahmeverbehalt unterfielen, belastet diese nicht übermäßig. Die Regelung beschränkt sich auf den Ausschluss einer ehrenamtlichen Aufgabenwahrnehmung, ohne zugleich Vorgaben in Bezug auf den Tätigkeitsumfang der hauptamtlichen Gleichstellungsbeauftragten zu machen **(1)**; hiergegen ist unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten nichts zu erinnern **(2)**.

**(1)** Die in § 5 Abs. 2 GO NRW normierte Vorgabe der Hauptamtlichkeit knüpft an den fachgesetzlich geprägten Begriff des "Hauptamtes" an. Dieser entstammt dem Beamtenrecht und steht dort im Gegensatz zum Nebenamt, das als Sonderform das Ehrenamt umfasst (vgl. Schmiemann, in: Schütz, Beamtenrecht des Bundes

und der Länder, Rdn. 13 zu § 3 und Rdn. 4 zu § 67 LBG NRW). Dieses Begriffsverständnis liegt auch § 5 Abs. 2 GO NRW zugrunde. Das Merkmal der Hauptamtlichkeit dient der Abgrenzung zur Neben- und insbesondere zur Ehrenamtlichkeit. Erklärtes Ziel der angegriffenen Gesetzesänderung war es, diese Tätigkeitsformen ausnahmslos auszuschließen (vgl. Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Frauenpolitik des Landtages NRW vom 29. Oktober 1999, LT NRW-Drs. 12/4393, Einzelbegründung zu Art. VII Nr. 1; vgl. auch die Antwort des Innenministers NRW vom 13. April 2000, Plenarprotokoll 12/144, auf die Dringliche Anfrage 247 vom 12. April 2000, LT NRW-Drs. 12/4894). Hierdurch soll die Professionalität der Gleichstellungstätigkeit 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 wird. Erforderlich ist lediglich, dass die Gleichstellungsaufgaben im Rahmen eines Hauptamts wahrgenommen werden; dessen zeitlicher Umfang wird ebenso wenig reglementiert wie die Möglichkeit, der Gleichstellungsbeauftragten im Rahmen ihrer vorhandenen oder dafür neu geschaffenen hauptamtlichen Stelle andere Aufgaben zu belassen oder weitere zu übertragen.

Für ein dahingehendes Verständnis von § 5 Abs. 2 GO NRW spricht zunächst, dass der dort verwendete Begriff des "Hauptamts" schon nach seiner fachgesetzlichen Prägung eine Vollzeitbeschäftigung nicht voraussetzt (arg. e. §§ 78 b ff. LBG NRW) und die Festlegung der zum Hauptamt gehörenden Aufgabenbereiche ebenso wie die Schaffung einer neuen oder der Rückgriff auf eine vorhandene Stelle der Organisationsgewalt des Dienstherrn unterfällt (vgl. Schmiemann, a.a.O., Rdn. 13 f. zu § 3 LBG NRW).

Die systematische Auslegung von § 5 Abs. 2 GO NRW bestätigt diesen Befund. Aus der Zusammenschau der Vorschrift mit §§ 21, 16 Abs. 2 Satz 2 LGG NRW ergibt sich, dass die zwingend vorgegebene Hauptamtlichkeit der Gleichstellungsbeauftragten weitgehenden Raum lässt für eine flexible Ausgestaltung ihres Tätigkeitsumfangs. Nach § 16 Abs. 2 Satz 2 LGG NRW, der gemäß § 21 LGG NRW auf die Gleichstellungsbeauftragten der Gemeinden Anwendung findet, ist die Gleichstellungsbeauftragte im erforderlichen Umfang von den sonstigen dienstlichen Aufgaben im Rahmen der verfügbaren Stellen zu entlasten. Hieraus folgt zum einen, dass sie überhaupt – im Sinne einer Funktionsteilung – mit weiteren dienstlichen Aufgaben betraut werden darf, was im Übrigen schon unter der Geltung von § 5 Abs. 2 GO NRW 1994 dem erklärten Willen des Gesetzgebers entsprach (vgl. Gesetzentwurf der Landesregierung vom 4. Februar 1993, LT NRW-Drs. 11/4983, Einzelbegründung zu § 7 Abs. 2 GO NRW). Zum anderen ergibt sich aus § 16 Abs. 2 Satz 2 LGG NRW, dass der Umfang der ihr zu gewährenden Entlastung und damit das Zeitbudget, das ihr für die Wahrnehmung von Gleichstellungsaufgaben zur Verfügung zu stellen ist, gleich in doppelter Hinsicht durch die Bezugnahme auf den "erforderlichen Umfang" und den Vorbehalt der "verfügbaren Stellen" relativiert wird.

Schließlich zeigt auch die Entstehungsgeschichte von § 5 Abs. 2 GO NRW 1994/1999, dass der Gesetzgeber bewusst davon abgesehen hat, den Gemeinden weitergehende Vorgaben in Bezug auf den Tätigkeitsumfang der Gleichstellungsbeauftragten zu machen. Dahingehende Forderungen waren zwar in dem ursprünglichen Gesetzgebungsverfahren von der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN erhoben worden (vgl. ihren Antrag vom 12. Dezember 1991, LT NRW-Drs. 11/2082), hatten sich jedoch nicht durchsetzen können. Ihre Zurückweisung war von Seiten der SPD mit der Notwendigkeit begründet worden, eine Überforderung kleinerer Gemeinden zu vermeiden (vgl. den Debattenbeitrag der Abgeordneten Speth in der Plenardebatte vom 4. Mai 1994, Plenarprotokoll 11/130, S. 16286). Im Rahmen des Verfahrens zum Erlass eines Landesgleichstellungsgesetzes und

zur Änderung u.a. von § 5 GO NRW 1994 wurde darüber hinaus ausdrücklich festgestellt, dass die gemeindliche Organisationshoheit der Festlegung einer konkreten Entlastungsregelung für kommunale Gleichstellungsbeauftragte entgegenstehe (vgl. Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Frauenpolitik des Landtags NRW vom 29. Oktober 1999, LT NRW-Drs. 12/4393, Einzelbegründung zu § 21 LGG NRW sowie Entschließungsantrag der Fraktionen von SPD und Bündnis 90/DIE GRÜNEN vom 3. November 1999, LT NRW-Drs. 12/4408). Die in diesem Zusammenhang zugleich bekundete Erwartung, dass der – ohnedies nur als Regelanforderung ausgestaltete - Mindeststandard von § 16 Abs. 2 Satz 3 LGG NRW nicht unterschritten werde, hat rein appellativen Charakter.

**(2)** Die Vorgabe einer so verstandenen Hauptamtlichkeit der Gleichstellungsauftragten ist unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten nicht zu beanstanden.

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 Eignungsprognose des Gesetzgebers unterliegt mit Blick auf den ihm zustehenden Einschätzungs- und Bewertungsspielraum nur eingeschränkter verfassungsgerichtlicher Nachprüfung. Die Grenze der Verfassungswidrigkeit ist danach erst dann erreicht, wenn die getroffene Maßnahme schlechthin ungeeignet ist, den angestrebten Erfolg zumindest zu fördern (vgl. BVerfGE 81, 156, 192; NdsStGH, NVwZ 1997, 58, 59). Das ist hier nicht der Fall. 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. Insoweit ist zu berücksichtigen, dass dem Gesetzgeber bei der Bestimmung der zur Verfolgung seiner Ziele erforderlichen Maßnahmen ein weiter Einschätzungs- und Bewertungsspielraum zusteht. Die Grenzen dieses Spielraums sind nicht überschritten. Die Annahme des Gesetzgebers, dass die Hauptamtlichkeit der Gleichstellungsbeauftragten auch in kleineren Gemeinden im Interesse größerer Wirksamkeit erforderlich sei, ist zumindest vertretbar. Die von den Beschwerdeführerinnen angeführten Gestaltungsalternativen sind zur Zielerreichung nicht gleichermaßen geeignet; im Übrigen berühren sie die gemeindliche Organisationshoheit teilweise nicht minder stark.

Eine Ansiedlung der Gleichstellungsaufgaben 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 Ratsmitgliedes 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 ehrenamtlich tätige Gleichstellungsbeauftragte ist nicht in die Kommunalverwaltung eingegliedert und weist typischerweise ein geringeres Maß an Professionalität auf als eine hauptamtliche. Die Annahme des Gesetzgebers, dass aus diesen Gründen auch in kleineren Gemeinden eine ehrenamtliche Aufgabenwahrnehmung weniger effektiv ist als eine hauptamtliche, ist nachvollziehbar. Nament-

lich 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 organisatorischen Umsetzung des Gleichstellungsauftrags im Allgemeinen und der Ausgestaltung des Amts der Gleichstellungsbeauftragten im Besonderen. Da das angegriffene Gesetz keine Vorgaben in Bezug auf deren Tätigkeitsumfang enthält, kann den diesbezüglichen örtlichen Verhältnissen und Bedürfnissen in flexibler Weise Rechnung getragen werden.

**cc)** Die angefochtene Regelung verstößt mit ihrer Grenzziehung bei 10.000 Einwohnern auch nicht gegen das Willkürverbot. Es liegt in der Natur der Sache, dass neue Regelungsaufgaben auch neue Grenzwertfestsetzungen erforderlich machen können. Jede derartige Festsetzung ist notwendigerweise in gewissem Umfang "gegriffen". Sie kann daher unter Willkürgesichtspunkten in sinnvoller Weise nur darauf geprüft werden, ob sie auf keinerlei sachlichen Gründen beruht. Davon kann hier nicht die Rede sein. Vielmehr ist die Annahme des Gesetzgebers, dass in Kommunen ab 10.000 Einwohnern die Gleichstellungsaufgabe zwecks Gewährleistung größerer Professionalität im Hauptamt wahrzunehmen ist, angesichts der Bedeutung dieser Aufgabe auch in kleineren Gemeinden nicht zu beanstanden.

Im Übrigen steht einer Qualifizierung der angegriffenen Regelung als "willkürlich" entgegen, dass sie sich an der vom Gesetzgeber vorgefundenen Praxis orientiert. Diese wird dokumentiert durch die Ergebnisse einer 1995 / 1996 in Nordrhein-Westfalen durchgeführten flächendeckenden Befragung kommunaler Gleichstellungsbeauftragter zu den Rahmenbedingungen ihrer Arbeit. Hiernach waren in den

Gemeinden der Größenklasse von 10.000 bis 25.000 Einwohnern, die sich an der Befragung beteiligten, lediglich 1,5 % der Gleichstellungsbeauftragten ehrenamtlich tätig. Ihre hauptamtlichen Kolleginnen waren ganz überwiegend zugleich auch für andere Aufgaben zuständig. Fast die Hälfte von ihnen verwendete weniger als 19,25 Stunden pro Woche auf die Wahrnehmung der Gleichstellungsaufgaben, viele nur bis zu 10 Stunden (vgl.: Ministerium für die Gleichstellung von Frau und Mann des Landes Nordrhein-Westfalen [Hrsg.], Kommunale Gleichstellungsbeauftragte in Nordrhein-Westfalen. Eine Befragung zu Rahmenbedingungen, Arbeitsschwerpunkten und Kompetenzen, Düsseldorf, 1997, S. 12 f.).

**3.** Die vom Landtag und von der Landesregierung in den Vordergrund gestellte Prüfung der angegriffenen Regelung anhand der Maßstäbe, die das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zur schleswig-holsteinischen Gleichstellungsbeauftragten (BVerfGE 91, 228 ff.) aus Art. 28 Abs. 2 GG entwickelt hat, führt zu keinem anderen Ergebnis:

Der Kernbereich der kommunalen Organisationshoheit ist durch den Wegfall des Ausnahmevorbehalts nicht berührt. Die angegriffene Regelung ist weder für sich noch in Verbindung mit anderen Vorschriften der Gemeindeordnung geeignet, die organisatorischen Handlungsmöglichkeiten der betroffenen Kommune zu "erstickern".

Die nunmehr ausnahmslose Verpflichtung zur Bestellung hauptamtlicher Gleichstellungsbeauftragter genügt auch den Anforderungen, die im Vorfeld des Kernbereichs zu beachten sind. Die Regelung belässt den Gemeinden – wie dargelegt - einen hinreichenden organisatorischen Spielraum bei der Wahrnehmung und Ausgestaltung des ihnen obliegenden Gleichstellungsauftrags. Sie sind nicht gehindert, für den Bereich der Gleichstellung effektiv eigene organisatorische Maßnahmen zu treffen und auf die Besonderheiten der örtlichen Verhältnisse zu reagieren. Darüber hinaus bleibt es Sache der Gemeinden, die Gleichstellungsbeauftragten in die Ar-

beit der verschiedenen zur Entscheidung berufenen Stellen der Gemeindeverwaltung näher einzubinden. Hinzu kommt, dass der Gleichstellungsbeauftragten keine Entscheidungsbefugnisse zustehen, sondern die Organisation der Entscheidungszuständigkeiten in Gleichstellungsfragen weiterhin den Gemeinden überlassen ist.

Dr. Bertrams

Dr. Dr. h.c. Bilda

Dr. Lünterbusch

Prof. Dr. Schlink

Pottmeyer

Dr. Brossok

Prof. Dr. Tettinger