



Ausarbeitung

Verfassungsmäßigkeit von Frauenquoten bei Sozialwahlen



Verfassungsmäßigkeit von Frauenquoten bei Sozialwahlen

Verfasser/in: [REDACTED]
Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 207/14
Abschluss der Arbeit: 19.09.2014
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung
Telefon: [REDACTED]

1. Fragestellung

Nach den letzten Sozialwahlen im Jahr 2011 forderten der Bundeswahlbeauftragte für die Sozialversicherungswahlen und sein Stellvertreter in ihrem „Schlussbericht über die Sozialwahlen 2011“ die Einführung einer Frauenquote.¹ Nach ihren Feststellungen betrug der Frauenanteil aller Vertreterversammlungen, Verwaltungsräte und Gruppen nach der Sozialwahl 2011 nur 18%.²

Vor diesem Hintergrund ist die Frage aufgeworfen worden, ob die Einführung einer Frauenquote bei den Sozialwahlen verfassungsgemäß wäre, wobei sowohl Vorschlagsquoten (Quote für die Kandidatenlisten) als auch Ergebnisquoten (Quoten für die Zusammensetzung der Gremien) in diese Betrachtung einbezogen werden sollen.

2. Allgemeine verfassungsrechtliche Anforderungen

Die Einführung von Frauen- oder Geschlechterquoten in einem Gesetz stützt sich verfassungsrechtlich insbesondere auf Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG: „*Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin.*“ Dieser Verfassungsauftrag gestattet jedoch nicht die Einführung einer generellen paritätischen Repräsentanz in allen denkbaren Gremien,³ sondern es bedarf bei jeder Einzelregelung einer Abwägung zwischen dem verfassungsrechtlichen Auftrag zur Förderung der Gleichberechtigung (Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG) einerseits und dem Diskriminierungsverbot aufgrund des Geschlechts (gegenüber Männern) nach Art. 3 Abs. 3 GG sowie möglicherweise sonstigen Grundrechtspositionen andererseits.⁴ Daraus folgt die Konzeption ergebnisorientierter Chancengleichheit, die die Förderung von Frauen nur auf der Basis gesellschaftlicher Realitäten erlaubt und nur so lange, bis die Gleichberechtigung tatsächlich umgesetzt und die Nachteile beseitigt sind.⁵ Das Bundesverfassungsgericht hat bisher noch keine allgemeine Aussage darüber getroffen, unter welchen Voraussetzungen der Verfassungsauftrag in Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG zur Einführung von Frauen- bzw. Geschlechterquoten ermächtigt. Es hat allerdings Einzelfallbezogen verschiedene kompensatorische Fördermaßnahmen, die faktische Nachteile ausgleichen, für verfassungsmäßig gehalten.⁶

1 Schlussbericht, Stand: September 2012, S. 20, 24, 48 ff., der Bericht kann im Internet aufgerufen werden unter: [http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/2012-09-25-abschlussbericht-sozialwahlen-2011.pdf? blob=publicationFile](http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/2012-09-25-abschlussbericht-sozialwahlen-2011.pdf?blob=publicationFile).

2 Ebenda, S. 48.

3 Osterloh, in: Sachs, Grundgesetz Kommentar, 5. Auflage 2009, Art. 3 Rdnr. 283.

4 Heun, in: Dreier, Grundgesetz Kommentar, Band 1, 3. Auflage 2013, Art. 3 Rdnr. 113; Osterloh, in: Sachs, Grundgesetz Kommentar, 5. Auflage 2009, Art. 3 Rdnr. 281 ff.

5 Kokott, Zur Gleichstellung von Mann und Frau - Deutsches Verfassungsrecht und europäisches Gemeinschaftsrecht, NJW 1995, 1049, 1051 f.; Heun, in: Dreier, Grundgesetz Kommentar, Band 1, 3. Auflage 2013, Art. 3 Rdnr. 103.

6 BVerfGE 85, 191, 207 – Nachtarbeitsverbot; BVerfGE 87, 234, 258 – Einkommensanrechnung; BVerfGE 92, 91, 109 – Feuerwehrabgabe.

Auch wenn vorliegend nicht nach der Vereinbarkeit von Frauenquoten mit dem Europarecht gefragt ist, ist ein Hinweis auf den europarechtlichen Einfluss in diesem Bereich notwendig. Gerade in der Kommentarliteratur zu Art. 3 Abs. 2 GG wird zu Recht darauf hingewiesen, dass die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH), vor allem zur bevorzugten Behandlung von Frauen bei der Verteilung von Dienstposten und Ämtern, maßgeblich zu berücksichtigen ist.⁷ Der EuGH hat in diesem Zusammenhang allein „flexible“ Geschlechterquoten für zulässig gehalten. Solche Quoten dürfen danach nicht so ausgestaltet sein, dass sie starr eine bestimmte Anzahl von Frauen oder Männern in Gremien sicherstellen, ohne dass zunächst ein geschlechtsneutraler Vergleich der Bewerber aufgrund ihrer Qualifikation, Eignung und gegebenenfalls auch unter Berücksichtigung besonderer personenbezogener Kriterien vorgenommen wird (Öffnungsklausel).⁸ Diese europarechtlichen Vorgaben spielen allerdings bei den Sozialwahlen nur dann eine Rolle, wenn es nicht zu einer Urwahl kommt, sondern die Mitglieder der Vertreterversammlung bzw. des Verwaltungsrats im Rahmen der sogenannten Friedenswahl (§ 46 Abs. 2 SGB IV) oder von der Aufsichtsbehörde (§ 46 Abs. 3 Satz 2 SGB IV) bestimmt werden und dabei ein Geschlecht bevorzugt werden soll.

In einem solchen Fall, d.h. wenn die Sozialwahlen nicht als Urwahl durchgeführt werden, sind bei der Bestimmung der Mitglieder der Vertreterversammlung bzw. des Verwaltungsrats zudem die Grundsätze des Art. 33 Abs. 3 GG zu beachten, nach dem jeder Deutsche „nach seiner Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung gleichen Zugang zu jedem öffentlichen Amt“ hat. Diese Vorgaben spielen im deutschen Verfassungsrecht bisher vor allem bei der Frage der Frauenförderungen im Zusammenhang mit dem Beamtenrecht eine erhebliche Rolle.⁹

In jüngerer Vergangenheit wurden darüber hinaus Frauenquoten für bestimmte private Unternehmen, insbesondere große Aktiengesellschaften und ihre Aufsichtsräte, diskutiert.¹⁰ Bei dieser Frage ist die mögliche Frauenquote auch an den Grundrechten der Unternehmen, vor allem dem Eigentumsgrundrecht nach Art. 14 Abs. 1 GG, der Berufsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG und der Vereinigungsfreiheit nach Art. 9 Abs. 1 GG zu messen. Im Rahmen der Sozialwahlen spielen diese spezifischen Grundrechte hingegen – wenn überhaupt – nur eine untergeordnete Rolle. Eine Frauenquote bei den Sozialwahlen müsste sich vielmehr maßgeblich an den demokratischen Wahlrechtsgrundsetzen messen lassen, wie sie in Art. 38 Abs. 1 GG niedergelegt sind. Im vorliegenden Zusammenhang ist von besonderer Bedeutung, dass danach die Wahlen nach dem

7 Boysen, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz Kommentar, Band 1, 6. Auflage 2012, Art. 3 Rdnr. 170; Osterloh, in: Sachs, Grundgesetz Kommentar, 5. Auflage 2009, Art. 3 Rdnr. 286; Sachs, in: Stern, Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band IV/2, § 121, S. 1681 f. m.w.N. in Fn. 519.

8 EuGH, Rs. C-450/93 – Kalanke, Slg. 1995, I-3051, Erwägungsgründe 21 ff.; weiterführend: Rs. C-409/95 – Marschall, Slg. 1997, I-6363, Erwägungsgrund 33; vgl. auch die Darstellung der Entwicklung dieser Rechtsprechung bei Boysen, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz Kommentar, Band 1, 6. Auflage 2012, Art. 3 Rdnr. 171 ff.

9 Osterloh, in: Sachs, Grundgesetz Kommentar, 5. Auflage 2009, Art. 3 Rdnr. 286 ff. mit umfangreichen Nachweisen aus Rechtsprechung und Literatur.

10 Siehe z.B. Jung, Herausforderung Frauenquote, DStR 2014, 960; Schladebach/Stefanopoulou, Frauenquote in Aufsichtsräten - Überlegungen zur Änderung des Aktienrechts, BB 2010, 1042; umfassend dazu und zur Problematik im Beamtenrecht: Ossenbühl, Frauenquoten für Leitungsorgane von Privatunternehmen, NJW 2012, 417.

Grundsatz der Wahlgleichheit durchgeführt werden müssen. Das Bundesverfassungsgericht hat im Zusammenhang mit den Sozialwahlen bereits im Jahr 1971 klargestellt, dass die streng formal zu sehende Wahlgleichheit auch bei den Sozialwahlen verwirklicht werden muss.¹¹

Die Einführung einer Frauenquote ist ein Eingriff in den Grundsatz der Wahlgleichheit und ist nur gerechtfertigt, wenn die gesetzliche Frauen- oder Geschlechterquote geeignet und erforderlich ist, um das gesetzgeberische Ziel, Förderung der Gleichberechtigung (Art. 3 Abs. 2 GG), zu erreichen. Darüber hinaus muss die Quote verhältnismäßig sein, d.h. sie muss sich in einer Abwägung gegen das Interesse an der Einhaltung der Wahlgleichheit durchsetzen. Dabei spielt die gesetzliche Ausgestaltung der Quote die entscheidende Rolle. Es ist besonders zu betrachten, wie sich die entsprechenden gesetzlichen Vorgaben auf die Wahlentscheidung auswirken. Somit kann die Frage nach der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit von Frauenquoten nicht allgemein, sondern nur anhand einer konkreten gesetzlichen Regelung beantwortet werden. Da eine solche für die Sozialwahlen bisher nicht vorliegt, kann die Untersuchung nur auf der Basis einer hypothetischen gesetzlichen Regelung erfolgen.

Eine solche Untersuchung ist Gegenstand eines umfangreichen Gutachtens für den Bundeswahlbeauftragten für die Sozialversicherungswahlen von Däubler aus dem Jahr 2012. Dieses bisher unveröffentlichte Gutachten, das der Verfasser zur Weitergabe an Mitglieder des Bundestages freigegeben hat, ist als

Anlage

beigefügt. Sonstige vertiefte Untersuchungen wurden – soweit ersichtlich – zu diesem Thema bisher nicht veröffentlicht. Die Studie von Braun/Klenk/Kluth/Nullmeier/Welti¹² beschäftigt sich verhältnismäßig kurz mit der verfassungsrechtlichen Frage der Einführung von Frauenquoten, empfiehlt jedoch nur die Einführung in Bezug auf die Vorschlagslisten.¹³ Auf die entsprechenden Argumente wird nachstehend bei der Bewertung der Ergebnisse des Gutachtens von Däubler hingewiesen.

3. Untersuchung von Däubler

3.1. Ergebnisse von Däubler

Däubler untersucht die Frage der Zulässigkeit von Frauen- bzw. Geschlechterquoten insbesondere im Hinblick auf die Möglichkeit, im Zusammenhang mit den Sozialwahlen eine ähnliche Paritätsregel zu schaffen, wie es das Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG¹⁴) für die Wahl des Betriebsra-

11 BVerfG, NJW 1971, 1123, 1125 – Selbstverwaltungsgesetz.

12 Modernisierung der Sozialversicherungswahlen, 2008, S. 197 ff., das Dokument kann über die Publikationssuche (Forschungsberichte) des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales gesucht und aufgerufen werden: <http://www.bmas.de/DE/Service/Publikationen/Forschungsberichte/inhalt.html>.

13 Ebenda, S. 199.

14 Betriebsverfassungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. September 2001 (BGBl. I S. 2518), das zuletzt durch Artikel 3 Absatz 4 des Gesetzes vom 20. April 2013 (BGBl. I S. 868) geändert worden ist.

tes vorsieht. § 15 Abs. 2 BetrVG bestimmt: „Das Geschlecht, das in der Belegschaft in der Minderheit ist, muss mindestens entsprechend seinem zahlenmäßigen Verhältnis im Betriebsrat vertreten sein, wenn dieser aus mindestens drei Mitgliedern besteht.“

Däubler kommt zu dem Ergebnis, dass Geschlechter- bzw. Frauenquoten bei den Sozialwahlen unter folgenden Voraussetzungen verfassungsgemäß sind:¹⁵

- Eine Frauenquote für die Wahlvorschläge (Vorschlagsquote) sei zulässig, wenn sie eine Ausnahme für den Fall vorsehe, dass es trotz nachhaltiger Bemühungen nicht gelingt, eine ausreichende Zahl an Kandidaten zu gewinnen, die Frauen sind bzw. dem Geschlecht der Minderheit angehören.
- Auch gegen eine verbindliche Quote bei der Zusammensetzung des Gremiums (Ergebnisquote) nach dem Modell des § 15 Abs. 2 BetrVG bestünden keine verfassungsrechtlichen Bedenken. Der sogenannte Listensprung sei hinzunehmen. Die Höhe der Quote sollte vom Frauenanteil der Versicherten abhängig sein und 45% nicht übersteigen.
- Soweit keine Wahl zustande komme, seien bei der Bestimmung der Mitglieder der Vertreterversammlung bzw. des Verwaltungsrates die Grundsätze des Art. 33 Abs. 2 GG für die Besetzung öffentlicher Ämter zu beachten.

3.2. Bewertung der Untersuchung von Däubler

Die Untersuchung von Däubler erscheint umfassend und sorgfältig. Auf Gegenargumente wird wissenschaftlich korrekt hingewiesen. Auch die Ergebnisse der Untersuchung sind so vertretbar, auch wenn damit noch die Frage nicht beantwortet ist, ob das Bundesverfassungsgericht der Auffassung von Däubler folgen würde. Auf folgende Aspekte sei jedoch noch einmal vertieft hingewiesen:

- Däubler ist der Auffassung, dass das Modell des § 15 Abs. 2 BetrVG auf die Sozialwahlen übertragen werden kann.¹⁶ Dabei übersieht er auch nicht, dass in der Literatur ein nicht unerheblicher Streit darüber besteht, ob diese Norm verfassungsgemäß ist.¹⁷ Insbesondere Thüsing¹⁸ macht erhebliche Bedenken geltend, da die einseitige Bevorzugung aufgrund des Geschlechtes, ohne eine weitere Berücksichtigung z.B. von Senioren- oder Ausländerquoten, nicht begründbar wäre. Allerdings fehlt dieser Argumentation von Thüsing eine sorgfältige Auseinandersetzung mit dem verfassungsrechtlichen Auftrag der Geschlechtergleichstellung (Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG). Das Bundesverfassungsgericht hat die Frage der Verfassungsmäßig-

15 Vgl. Anlage, S. 45 f.

16 Anlage, S. 28 ff.

17 Anlage, S. 21 ff.

18 Thüsing, in: Richardi, Betriebsverfassungsgesetz, 14. Auflage 2014, § 15 Rdnr. 4 m.w.N.

keit von § 15 Abs. 2 BetrVG bisher noch nicht entschieden. Das Bundesarbeitsgericht hält die Geschlechterquote in dieser Vorschrift hingegen für verfassungsgemäß.¹⁹

- In der Literatur wird darüber hinaus vertreten, dass nur eine Geschlechterquote für die Vorschlagslisten zulässig wäre, für die Zusammensetzung des zu wählenden Gremiums hingegen nicht.²⁰ Diese Vorschlagsquote sei vor allem ein weniger belastender Eingriff in die Wahlgleichheit, da nur diese nur im Vorfeld der eigentlichen Wahl wirke und die Chancengleichheit der Bewerber (nach Zulassung der Liste) sowie die Gleichheit von Zähl- und Erfolgswert der Stimmen gewahrt würden.²¹ Auch mit diesen Argumenten setzt sich Däubler auseinander und lehnt sie unter Verweis auf eine Entscheidung des Bundesarbeitsgerichts, das in der Vorschlagsquote sogar ein „schärferes Mittel“ und damit einen schwereren Eingriff in die Wahlgleichheit sieht, ab.²²
- Auch der aufgrund der Geschlechterquote (Ergebnisquote) bei einer Wahl eventuell notwendige „Listensprung“ wirft in der Literatur Bedenken auf.²³ Der Listensprung ist in dem Gutachten von Däubler umfassend beschrieben.²⁴ Grob zusammengefasst geschieht dabei folgendes: Wenn auf einer Liste gemessen an den von dieser Liste gewonnenen Sitzen nicht eine ausreichende Anzahl von Frauen aufgestellt wurde, werden Sitze an Frauen von einer anderen Liste vergeben. Damit erhält diese zweite Liste mehr Sitze als ihr aufgrund des Ergebnisses der Wahl zustehen würden. In der Studie von Braun/Klenk/Kluth/Nullmeier/Welti, die sich direkt mit Frauenquoten bei Sozialwahlen beschäftigt, wird darin eine „gewisse Spannung zu dem Sinn des Präferenzstimmensystems als personenbezogener Wahl“ gesehen.²⁵ Der Listensprung hätte zur Folge, dass eine Person einen Sitz im Verwaltungsrat erhält, die gar nicht gewählt wurde. Dies wird als ein erheblicher Eingriff in die Wahlfreiheit und die Gleichheit der Wahl angesehen. Dem begegnet Däubler mit dem Hinweis, dass diese möglichen Nachteile für eine Liste von vornherein dadurch ausgeglichen werden könnten, dass die Listenträger so viele Kandidatinnen auf die Liste setzen, dass dieser Mandatsverlust in der Praxis nicht eintreten kann.²⁶ Däubler verweist in diesem Zusammenhang außerdem auf eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts.²⁷ In dieser Entscheidung hat das Gericht in einem ähn-

19 BAG, NZA 2005, 1252, 1256.

20 Vgl. z.B. Hanau, Denkschrift - zu dem Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Reform des Betriebsverfassungsgesetzes, RdA 2001, 65, 70; Weller, Ist der „Listensprung“ nach § 15 Absatz Abs. 5 Nr. 2 WO BetrVG wirklich verfassungsgemäß?, NZA, 1228, 1231.

21 Weller, Ist der „Listensprung“ nach § 15 Absatz Abs. 5 Nr. 2 WO BetrVG wirklich verfassungsgemäß?, NZA, 1228, 1231.

22 Anlage S. 25 f., mit Verweis auf BAG, NZA 2005, 1252, 1256.

23 Siebert, Der „Listensprung“ in der Betriebsratswahl – eine kritische Betrachtung, NZA-RR 2014, 340 m.w.N.;

24 Anlage S. 17 ff.

25 Modernisierung der Sozialversicherungswahlen, oben Fn. 12, S. 199.

26 Anlage S. 19.

27 Ebenda.

lichen Fall den Eingriff in die Wahlfreiheit und die Gleichheit der Wahl durchaus gesehen, der gesetzgeberischen Prognose, dass es den Wahlvorschlagsträgern bei nachhaltigem Bemühen im Allgemeinen gelingen werde, weibliche Beschäftigte in hinreichendem Umfang für Kandidaturen zu gewinnen, jedoch unbeanstandet gelassen. Als Übergangserscheinung seien aber die genannten Einschränkungen hinzunehmen.²⁸

- Bei der Frage der Angemessenheit einer Quotenregelung bei Sozialwahlen argumentiert Däubler vor allem damit, dass frauenspezifische Forderungen jedenfalls in der Regel besser durch Frauen als durch Männer wahrgenommen werden würden.²⁹ Auch diese These bleibt in der Literatur nicht unwidersprochen. Sie wird erneut kritisiert von Thüsing, nach dessen Auffassung frauenspezifische Themen auch von Männern wahrgenommen werden könnten.³⁰ Thüsing verweist insoweit auf eine Entscheidung des Bundesarbeitsgerichts, nach der die Bewerbung eines Mannes für den Posten eines Gleichstellungsbeauftragten nicht deshalb abgelehnt werden könne, weil nur Frauen frauenspezifische Interessen vertreten könnten.³¹ Däubler verweist demgegenüber jedoch auf andere Entscheidungen des Bundesarbeitsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts, die seine These bestätigen würden.³² Ausdrücklich wird die These, dass frauenspezifische Themen besser von Frauen vertreten werden könnten, jedoch nur in der von ihm zitierten Entscheidung des Bundesarbeitsgerichts erwähnt. Das Bundesarbeitsgericht hält die entsprechende mit der Quotenregelung des Art. 15 Abs. 2 BetrVG verbundene Prognoseentscheidung zur besseren Interessenwahrnehmung des Gesetzgebers für vertretbar.³³

Nach hiesiger Auffassung ist die Folgerung, dass frauenspezifische Themen von Frauen besser wahrgenommen werden können, nicht zwingend. Darüber hinaus ist die Interessenlage bei der Wahl zum Betriebsrat, die von Art. 15 Abs. 2 BetrVG geregelt wird, nicht vollständig auf die Sozialwahlen übertragbar. Der Betriebsrat wird bei Entscheidungen über betriebsinterne Regelungen und Verfahren beteiligt. Die im Betriebsrat vertretenen Frauen entscheiden somit über ihr unmittelbares betriebsinternes Umfeld und das ihrer Kolleginnen. Die Vertreterversammlungen und Verwaltungsräte der Sozialversicherungsträger werden hingegen an sozialversicherungsrechtlichen Entscheidung beteiligt, die in der Regel weniger umfassend auf die Versicherten einwirken. Dies gilt auch deshalb, weil viele frauenspezifische Themen der Sozialversicherung weitgehend gesetzlich geregelt sind³⁴ und der entsprechende Entscheidungsrahmen daher recht eingeschränkt bleibt.

Es erscheint somit durchaus vertretbar, den Ausführungen von Däubler in diesem Punkt nicht zu folgen.

28 BVerwG, NZA-RR 2000, 330, 333.

29 Anlage S. 31 ff.

30 Thüsing, in: Richardi, Betriebsverfassungsgesetz, 14. Auflage 2014, § 15 Rdnr. 4.

31 BAG, NZA 1999, 371, 373.

32 Anlage S. 31 ff. mit Verweis auf BAG, NZA 2005, 1252, 1256 und BVerwG, NZA-RR 2000, 330 ff.

33 BAG, NZA 2005, 1252, 1256.

34 Dies wird auch von Däubler so gesehen. Vgl. Anlage S. 32.

4. Ergebnis

Im Ergebnis ist die ganz grundsätzliche Frage, ob frauenspezifische Belange bei der Sozialversicherung besser durch Frauen vertreten werden und die daraus folgende Entscheidung, ob und wie eine Frauen- bzw. Geschlechterquote eingeführt werden sollte, eine Prognoseentscheidung des Gesetzgebers. Er kann insoweit einen ähnlichen Weg gehen wie bei den Wahlen zum Betriebsrat, bei dem eine Geschlechterquote eingeführt wurde (§ 15 Abs. 2 BetrVG). Verfassungsrechtlich wäre diese Entscheidung wohl vertretbar, wobei nochmals darauf hinzuweisen ist, dass das Bundesverfassungsgericht bisher noch keine allgemeine Aussage zu Verfassungsmäßigkeit von Frauen- und Geschlechterquoten im Rahmen von Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG getroffen hat. Es erscheint aber genauso vertretbar, wenn der Gesetzgeber bei den Sozialwahlen eine andere Interessenlage sieht und sich daher gegen die Einführung entsprechender Quoten entscheidet.

