

Die “Frauenquote” in der französischen Verfassungsrechtsprechung:

Anmerkungen zur Entscheidung N° 2006-533 DC des Verfassungsrates vom 16. März 2006

*Olivier Joop**

I. Einleitung

Manchmal erhält man vor Gericht mehr, als man sich wünscht. Diese Erfahrung machten die 131 Abgeordneten der französischen Nationalversammlung, die den Verfassungsrat (*Conseil constitutionnel*) bezüglich des Gesetzes über die Lohngleichheit zwischen Frauen und Männern (*loi relative à l'égalité salariale entre les femmes et les hommes*) angerufen hatten. Das eigentliche Ziel der Antragsteller war, die Verfassungswidrigkeitserklärung zweier Artikel des Gesetzes zu erreichen, welche ihrer Ansicht nach unter Missachtung von Bestimmungen der Verfassung über das Gesetzgebungsverfahren verabschiedet worden waren. Tatsächlich hat der Verfassungsrat in seiner Entscheidung N° 2006-533 DC vom 16. März 2006¹ nicht nur die beiden gerügten, sondern auch noch neun weitere Artikel des Gesetzes für verfassungswidrig erklärt. Zwei weitere Artikel entgingen demselben Schicksal nur dadurch, dass der Verfassungsrat sie verfassungskonform auslegte. In der Sache hat der Rat nicht nur Fragen des Gesetzgebungsverfahrens beantwortet, sondern ebenfalls seine Rechtsprechung zum Gleichheitsgebot, insbesondere zwischen Frauen und Männern, bestätigt und verfeinert. Diese Frage, nämlich wie die französischen Verfassungsrichter das Bemühen des Gesetzgebers um eine bessere Gleichstellung zwischen den Geschlechtern verfassungsrechtlich bewerten, soll im Mittelpunkt dieser Abhandlung stehen. Die parlamentsrechtlichen Aspekte der Entscheidung vom 16. März 2006 werden demgegenüber hier nicht behandelt werden.

Die Normenkontrolle ist neben der Zuständigkeit in Wahlprüfungsangelegenheiten die wichtigste Aufgabe des Verfassungsrates. Gemäß Artikel 61 Absatz 2 der Verfassung vom 4. Oktober 1958 können der Staatspräsident, der Premierminister, die Präsidenten der Nationalversammlung und des Senates, sowie sechzig

* Doktor der Universität Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

¹ Entscheidung N° 2006-533 DC vom 16. März 2006; diese Entscheidung kann auf Französisch auf der Web-Site des Verfassungsrates unter <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2006/2006533/2006533dc.htm>> abgerufen werden. Unter den bislang wenigen Besprechungen dieser Entscheidung in der Literatur sei besonders der mehrteilige Kommentar des Generalsekretärs des Verfassungsrates, Jean-Eric Schœttl, in der Zeitschrift *Les Petites Affiches* Nr. 72, vom 11. April 2006, 5 ff.; Nr. 74 vom 13. April 2006, 13 ff. und Nr. 75, vom 14. April 2006, 8 ff., genannt.

Abgeordnete oder Senatoren dem Verfassungsrat ein Gesetz vor dessen Unterzeichnung durch den Staatspräsidenten vorlegen. Der Rat hat dann dreißig (in von der Regierung für dringend befundenen Fällen nur acht) Tage Zeit, um das Gesetz zu prüfen. Die Normenkontrolle, in deren Rahmen der Verfassungsrat Entscheidungen mit dem Aktenzeichen "DC" fällt, ist somit nach der französischen Verfassung präventiv, vollzieht sich also ausschließlich vor Inkrafttreten des Gesetzes. Von diesem Unterschied abgesehen ist das französische Normenkontrollverfahren mit der "abstrakten" Normenkontrolle vor dem deutschen Bundesverfassungsgericht (Artikel 93 Absatz 1 Nr. 2 GG) vergleichbar.

Die Antragsteller im Normenkontrollverfahren (bislang in den allermeisten Fällen Abgeordnete oder Senatoren der Opposition) rügen oft nur einige Bestimmungen des vorgelegten Gesetzes und entwickeln diesbezüglich eine z.T. detaillierte Argumentation in ihrer Klageschrift. Sie sind allerdings nicht dazu verpflichtet. Eine Anrufung des Verfassungsrates ohne Angabe von Gründen, bzw. ohne Rüge bestimmter Vorschriften des Gesetzes ist zulässig². Dies folgt aus der objektiven Funktion des Normenkontrollverfahrens. Jedoch ist auch die Angabe von Klagegründen nur ein Hilfsmittel für die Verfassungsrichter. In den allermeisten Fällen setzt sich der Verfassungsrat mit jedem der vorgetragenen Klagegründe auseinander³. Auf der anderen Seite hält sich der Rat aber nicht für ausschließlich an die vorgebrachten Klagegründe gebunden⁴. In praktisch allen Normenkontrollentscheidungen führt der Rat als letzte Erwägung (*considérant*) vor dem Tenor an:

"In Erwägung dessen, dass für den Verfassungsrat kein Anlass besteht, von Amts wegen weiteren Fragen, welche die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes betreffen, nachzugehen."⁵

In der Regel geht der Rat von Amts wegen keinen weiteren Fragen nach, aber die Möglichkeit dazu steht ihm jederzeit offen. Dies entspricht der objektiven Funktion des Normenkontrollverfahrens, in dem die Antragsteller zwar als "Kläger" Rügen vortragen und die Regierung in ihrer Erwiderung das Gesetz "verteidigt", jedoch nicht von "Parteien" im klassischen Sinn gesprochen werden kann. Die Antragsteller machen keine eigenen Rechte geltend, sondern handeln, rein

² Siehe z.B. Entscheidung N° 86-211 DC vom 26. August 1986, Erwägung Nr. 1, in welcher der Verfassungsrat lapidar feststellt, dass die Antragsteller keinen spezifischen Rechtsgrund für ihre Anrufung vortragen. Siehe diese Entscheidung unter <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1986/86211dc.htm>> (auf Französisch).

³ Manchmal verzichtet der Verfassungsrat auf diese Vorgehensweise, z.B. wenn eine Bestimmung schon aus einem Grund für verfassungswidrig erklärt wird. In diesem Fall prüft der Rat die anderen Klagegründe gegen die für nichtig erklärte Vorschrift nicht mehr, siehe z.B. Entscheidung N° 87-226 DC vom 2. Juni 1987, Erwägung Nr. 10. Siehe diese Entscheidung unter <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1987/87226dc.htm>> (auf Französisch).

⁴ So schon in der Entscheidung N° 60-8 DC vom 11. August 1960, Erwägung Nr. 7 (siehe diese Entscheidung auf Französisch unter <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1960/608dc.htm>>) und seitdem mit wechselnden Formulierungen ständige Rechtsprechung.

⁵ "*Considérant qu'il n'y a lieu, pour le Conseil constitutionnel, de soulever d'office aucune autre question de conformité à la Constitution.*"

rechtlich⁶ gesehen, zur Wahrung der Verfassung gegen mögliche Verletzungen durch den Gesetzgeber.

Vor diesem Hintergrund erklärt sich, warum der Verfassungsrat im vorliegenden Fall sozusagen *ultra petita* entscheiden konnte. Dass er regelmäßig die Möglichkeit, andere als die gerügten Bestimmungen zu prüfen, nicht in Anspruch nimmt (häufig auch aus Zeitmangel) bedeutet nicht, dass der Rat nicht jederzeit eine solche Prüfung durchführen könnte. Inhaltlich ist die Entscheidung vom 16. März 2006 in Bezug auf die Problematik der sogenannten "Frauenquoten" interessant. Sie reiht sich in eine ständige Rechtsprechung zu diesem Thema ein, in welcher der Verfassungsrat seinen Widerstand gegen geschlechtsspezifisch begründete Quotenregelungen zum Ausdruck bringt. Ein Überblick über die bisherige Rechtsprechung (II.) wird eine bessere Würdigung und Einordnung der vorliegenden Entscheidung ermöglichen (III.), bevor die Schlussbemerkungen und der Ausblick sich mit der Frage der "positiven Diskriminierungen" im Allgemeinen in der Rechtsprechung des Verfassungsrates befassen (IV.).

II. Der lange Widerstand des Verfassungsrates gegen "Frauenquoten": Ein Überblick über die bisherige Rechtsprechung⁷

Der "Konflikt" zwischen Gesetzgeber und Verfassungsrat in Bezug auf "Frauenquoten" begann 1982 mit einem Gesetz zur Reform der Kommunalwahlen (1.) und fand 1999 durch eine Verfassungsänderung teilweise ein Ende (2.).

1.) Die "Quotenregelungsentscheidung" von 1982 und ihre Folgen

Schon 1979 schlug die damalige Familienministerin Monique Pelletier vor, dass auf den Listen für Kommunalwahlen von Gemeinden über 2.500 Einwohnern 20 % der Kandidaten Frauen sein sollten. Ein entsprechender Gesetzentwurf wurde von Premierminister Raymond Barre im November 1980, nur sechs Monate vor der Präsidentschaftswahl, dem Parlament vorgelegt. Der Entwurf wurde von der Nationalversammlung mit großer Mehrheit (439 gegen 3 Stimmen) gebilligt, konnte jedoch auf Grund des Endes der parlamentarischen Sitzungsperiode nicht mehr rechtzeitig vor den Wahlen vom Senat diskutiert werden. Nach der Niederlage des bürgerlichen Lagers bei der Präsidentschaftswahl und den anschließenden vorgezogenen Neuwahlen zur Nationalversammlung wurde der Gesetzentwurf

⁶ Politisch ist das Ziel natürlich, der Regierung und der sie stützenden Parlamentsmehrheit eine Niederlage beizubringen und das Inkrafttreten des neuen Gesetzes zu verhindern.

⁷ Gute Zusammenfassung zu diesem Thema auch bei Louis Favoreu/Loïc Philip, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, 11. Aufl., 2001, 538-553 (Kommentar der drei ersten Entscheidungen zu geschlechtsspezifischen Quotenregelungen).

nicht weiter verfolgt. Erst im Rahmen einer allgemeineren Reform des Kommunalwahlrechts im Sommer 1982 wurde auf Antrag einer Abgeordneten eine zuerst auf 30 %, schließlich auf Vorschlag der Regierung auf 25 % reduzierte "Frauenquote" eingeführt⁸. Das Gesetz wurde mit dieser Bestimmung verabschiedet und am 23. Oktober 1982 von Abgeordneten der Opposition dem Verfassungsrat vorgelegt. Aus politischen Gründen rügten die Antragsteller nicht die eingeführte "Frauenquote", aber schon in dieser Entscheidung prüfte der Verfassungsrat von Amts wegen deren Verfassungsmäßigkeit.

Mit für seine Entscheidungen charakteristischen knappen Ausführungen erklärt der Verfassungsrat in vier Erwägungen die "Frauenquote" für verfassungswidrig⁹. Prüfungsmaßstab ist für den Verfassungsrat Artikel 3 der Verfassung, sowie Artikel 6 der Menschen- und Bürgerrechtserklärung von 1789. Dieser bestimmt:

"Das Gesetz ist der Ausdruck des allgemeinen Willens. [...] Da alle Bürger in seinen Augen gleich sind, sind sie gleicherweise zu allen Würden, Stellungen und Beamtungen nach ihrer Fähigkeit zugelassen ohne einen anderen Unterschied als den ihrer Tugenden und ihrer Talente."

Artikel 3 der Verfassung bestimmt (Absätze 3 und 4):

"Die Wahl kann unmittelbar oder mittelbar unter den in der Verfassung vorgesehenen Bedingungen erfolgen. Sie ist immer allgemein, gleich und geheim.

Wahlberechtigt sind nach Maßgabe des Gesetzes alle volljährigen französischen Staatsangehörigen beiderlei Geschlechts, die im Besitz ihrer bürgerlichen und staatsbürgerlichen Rechte sind."¹⁰

Aus diesen Bestimmungen folgert der Verfassungsrat, dass die Verfassung es verbietet, die Wählerschaft in Gruppen von Wählern oder Wählbaren zu unterteilen¹¹. Alle, die nicht aus Gründen des Alters, der Einschränkung der Rechtsfähigkeit oder der Staatsangehörigkeit, sowie aus Gründen, die dazu dienen, die Freiheit des Wählers oder die Unabhängigkeit des Mandatsträgers zu gewährleisten, ausgeschlossen sind, besitzen das aktive und passive Wahlrecht. Daher ist für den Verfassungsrat das Gesetz, welches durch die Einführung einer "Frauenquote" eine Unterscheidung der Kandidaten auf Grund ihres Geschlechts vornimmt, in diesem Punkt verfassungswidrig¹².

⁸ Es wurde nicht explizit vorgeschrieben, dass 25 % der Kandidaten Frauen sein sollten. Aber die Kandidatenlisten durften zu nicht mehr als 75 % mit Menschen desselben Geschlechts besetzt sein, was *de facto* einer "Frauenquote" gleichkam.

⁹ Entscheidung N° 82-146 DC vom 18. November 1982, Erwägungen Nr. 6 bis 9; eine deutsche Übersetzung der gesamten Entscheidung ist auf der Web-Site des Verfassungsrates unter <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/langues/allemand/dc146.htm>> abrufbar. S. auch die Besprechung dieser Entscheidung von Pierre A v r i l / J e a n G i c q u e l in der Zeitschrift *Pouvoirs*, Nr. 25, 1983, 190 f.; s. ebenfalls den Kommentar von J e a n B o u l o i s in der Zeitschrift *Actualité juridique droit administratif* (A.J.D.A.), 1983, 74.

¹⁰ Eine deutsche Übersetzung der französischen Verfassung kann z.B. auf der Web-Site des Verfassungsrates unter <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/langues/allemand/essentiel.htm>> abgerufen werden. Im Rahmen dieser Abhandlung wird bei Zitaten des Verfassungstextes die eben genannte Übersetzung verwendet.

¹¹ Entscheidung vom 18. November 1982, Erwägung Nr. 7.

¹² *Ibid.*, Erwägung Nr. 8.

Der erste Versuch des Gesetzgebers, einen höheren Anteil von Frauen in der Politik quasi per Gesetz zu erzwingen war gescheitert, das Problem geschlechtsspezifischer Quotenregelungen jedoch nicht vom Tisch. Im Dezember 1998 verabschiedete die Nationalversammlung ein Gesetz, welches das Wahlverfahren und die Funktionsweise der Regionalversammlungen (*conseils régionaux*) und der Versammlung von Korsika (*Assemblée de Corse*) ändern sollte. Unter anderem schrieb das Gesetz in seinen Artikeln 4 und 17 vor, dass jede Liste bei der Wahl paritätisch mit männlichen und weiblichen Kandidaten zu besetzen sei. Der Verfassungsrat wurde am 24. Dezember 1998 von Abgeordneten und Senatoren der Opposition angerufen. Dieses Mal wurden die Bestimmungen über die Quotenregelung ausdrücklich von den Antragstellern gerügt.

In seiner sogenannten "Quotenregelung II"-Entscheidung N° 98-407 DC vom 14. Januar 1999 widmet der Verfassungsrat diesen Bestimmungen gerade mal drei, auch für seine Verhältnisse ausgesprochen knappe Erwägungen¹³. Genau genommen ist es sogar nur eine einzige Erwägung, da die erste Erwägung (Nr. 10) den Wortlaut der zu prüfenden Bestimmung anführt und die zweite (Nr. 11) die Rüge der Antragsteller zitiert¹⁴. In der dritten Erwägung (Nr. 12) erklärt der Verfassungsrat die gerügten Bestimmungen für verfassungswidrig, in dem er ausdrücklich an seiner Entscheidung von 1982 festhält. Der entsprechende Auszug aus der Entscheidung vom 14. Januar 1999 lautet:

"In Erwägung dessen, dass nach dem gegenwärtigen Stand der Dinge und aus den in der genannten Entscheidung vom 18. November 1982 aufgeführten Gründen, durch die Eigenschaft als Bürger jedermann, mit Ausnahme derer, die aus Gründen des Alters, der beschränkten Rechtsfähigkeit, der Staatsangehörigkeit oder aus Gründen zur Wahrung der Freiheit des Wählers oder der Unabhängigkeit des Gewählten ausgeschlossen sind, das aktive und passive Wahlrecht unter denselben Bedingungen zusteht, ohne dass eine Unterscheidung zwischen den Wählern oder den wählbaren Bürgern auf Grund ihres Geschlechts gemacht werden kann; dass deshalb die gerügten Bestimmungen für verfassungswidrig erklärt werden müssen."¹⁵

Die sehr knapp gehaltenen Ausführungen und die offensichtlich nicht vorhandene Bereitschaft des Verfassungsrates, sich noch einmal ausführlicher auf dieses

¹³ Entscheidung N° 98-407 DC vom 14. Januar 1999, Erwägungen Nr. 10-12; auch diese Entscheidung ist in einer deutschen Übersetzung auf der Web-Site des Verfassungsrates verfügbar, unter <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/langues/allemand/dc407.htm>>. Unter den Besprechungen in der Literatur seien die Beiträge von Laurence Baghestani-Perrey/Michel Verpeaux in *Les Petites Affiches*, Nr. 185, vom 16. September 1999, 8 ff. und von Jean-Eric Schoettl in der Zeitschrift *A.J.D.A.*, 1999, 149 ff. genannt.

¹⁴ Diese hatten unter anderem vorgetragen, das Gesetz verstoße gegen die Rechtskraft der Entscheidung des Verfassungsrates vom 18. November 1982.

¹⁵ "Considérant que, en l'état, et pour les motifs énoncés dans la décision susvisée du 18 novembre 1982, la qualité de citoyen ouvre le droit de vote et l'éligibilité dans des conditions identiques à tous ceux qui n'en sont exclus ni pour une raison d'âge, d'incapacité ou de nationalité, ni pour une raison tendant à préserver la liberté de l'électeur ou l'indépendance de l'élu, sans que puisse être opérée aucune distinction entre électeurs ou éligibles en raison de leur sexe; que, par suite, les dispositions contestées doivent être déclarées contraires à la Constitution", Entscheidung vom 14. Januar 1999, Erwägung Nr. 12.

Thema einzulassen, drücken eine gewisse Irritation darüber aus, dass der Gesetzgeber die Entscheidung des Rates von 1982 nicht beachtet und sozusagen "sehen den Augen" eine verfassungswidrige Vorschrift erlassen hat. Dabei war zu diesem Zeitpunkt schon eine Debatte im Parlament im Gange, die Verfassung im Sinne einer besseren Gleichstellung von Frauen und Männern zu ändern.

Mit der Entscheidung des Verfassungsrates und der Bestätigung seiner Rechtsprechung von 1982 war somit klar, dass nur das Zustandekommen einer solchen Verfassungsänderung zukünftige Verfassungswidrigkeitserklärungen von Maßnahmen im Sinne einer Quotenregelung zur Förderung der Gleichstellung der Geschlechter verhindern konnte.

2.) Die Verfassungsänderung von 1999 und ihre Folgen

Durch das Verfassungsänderungsgesetz N^o 99-569 vom 8. Juli 1999 wurde Artikel 3 der Verfassung ein weiterer Absatz mit folgendem Wortlaut hinzugefügt:

"Das Gesetz fördert den gleichen Zugang von Frauen und Männern zu den Wahlmandaten und -ämtern."

Im Anschluss an diese Verfassungsänderung erließ der Gesetzgeber das Gesetz vom 3. Mai 2000 zur Förderung des gleichen Zugangs von Frauen und Männern zu den Wahlmandaten und -ämtern. Dieses Gesetz schrieb für die Kommunal-¹⁶, Regional- und Senatorenwahlen Quotenregelungen im Sinne einer paritätischen Besetzung der Wahllisten mit Frauen und Männern vor. Für die Wahlen zur Nationalversammlung (bei der es keine Listenwahl, sondern in 577 Wahlkreisen direkt gewählte Abgeordnete gibt) wurden "Anreize" geschaffen, damit die politischen Parteien in etwa gleich viele männliche wie weibliche Kandidaten ins Rennen schickten. Diese "Anreize" bestanden darin, Parteien und Gruppierungen, bei welchen der zahlenmäßige Unterschied zwischen männlichen und weiblichen Kandidaten zur Nationalversammlung mehr als 2 % betrug, die staatlichen Zuwendungen je nach Höhe besagten Unterschieds zu kürzen.

Das Gesetz wurde von Senatoren der Opposition dem Verfassungsrat vorgelegt, der nun zum ersten Mal seit der Verfassungsänderung ein Gesetz mit einer Quotenregelung zur Förderung des Anteils von Frauen in politischen Wahlfunktionen zu prüfen hatte. Zwar war mit der Verfassungsänderung von 1999 ein großer Stolperstein grundsätzlich ausgeräumt, die recht unbestimmte Formulierung des neuen Artikels 3 Absatz 5 der Verfassung ("Das Gesetz fördert [...]") ließ aber dem Verfassungsrat einen nicht unbeträchtlichen Auslegungsspielraum in der Frage, was diese Bestimmung dem Gesetzgeber ermöglichte und was nicht.

Nach Ansicht der Antragsteller erlaubte es die neue Verfassungsbestimmung dem Gesetzgeber nicht, derart zwingende Vorschriften zur Förderung der Gleichstellung zu erlassen. Die Rechtsprechung des Verfassungsrates von 1982 und 1999 sei weiterhin einschlägig.

¹⁶ Bei Gemeinden von über 3.500 Einwohnern.

In seiner Entscheidung N° 2000-429 DC vom 30. Mai 2000 ist der Verfassungsrat ihrer Argumentation allerdings nicht gefolgt. Zuerst stellt er ausdrücklich fest, dass es dem Verfassungsgesetzgeber freisteht (unter Vorbehalt der Vorschriften der Artikel 7, 16 und 89 der Verfassung, welche bestimmte Verfassungsänderungen verbieten), neue Bestimmungen in die Verfassung aufzunehmen, welche Ausnahmetatbestände von verfassungsrechtlichen Bestimmungen oder Grundsätzen einrichten sollen¹⁷. Damit erkennt der Verfassungsrat an, dass seine bisherige Rechtsprechung im vorliegenden Fall nicht mehr anwendbar ist¹⁸.

In einem zweiten Schritt stellt der Rat fest, dass aus den Vorarbeiten zum Verfassungsänderungsgesetz vom 8. Juli 1999 der Wille des Verfassungsgesetzgebers hervorgeht, es dem Gesetzgeber zu ermöglichen, auch verbindliche Regelungen zur Förderung der Gleichstellung zwischen den Geschlechtern zu erlassen¹⁹. Dem Gesetzgeber stehe es nun frei, ob er eher verbindliche oder nur anregende Maßnahmen zum Erreichen des in Artikel 3 Absatz 5 der Verfassung ausgedrückten Zieles erlässt. Allerdings schränkt der Verfassungsrat diesen Ermessensspielraum des Gesetzgebers gleich unter dem Hinweis wieder ein, der Gesetzgeber müsse auf eine Abwägung achten zwischen den neu in die Verfassung eingefügten Bestimmungen und den anderen verfassungsrechtlichen Vorschriften und Grundsätzen, von denen der Verfassungsgesetzgeber nicht abweichen wollte²⁰.

Dieser Vorbehalt ist freilich grundsätzlicher Art. Im Fall des Gesetzes vom 3. Mai 2000 hat der Verfassungsrat keine Verfassungswidrigkeit der gerügten Bestimmungen zur Förderung der Gleichstellung festgestellt. Auch die mögliche Kürzung der Parteienfinanzierung hatte vor dem Verfassungsrat Bestand, hauptsächlich weil er, im Gegensatz zu den Antragstellern, in ihr keine Sanktion gesehen hat, sondern eine Abwandlung der Parteienfinanzierung mit dem Ziel, die Parteien dazu zu ermutigen, an der Verwirklichung der neuen Verfassungsbestimmung mitzuwirken²¹.

Mit der Verfassungsänderung von 1999 und der Entscheidung des Verfassungsrates aus dem Jahr 2000 war das Problem der "Frauenquoten" aber nur anscheinend gelöst. Sicherlich war es nun möglich, für die Wahl zu politischen Ämtern gleichstellungsfördernde Quotenregelungen aufzustellen. Offen blieb jedoch die Frage der Zulässigkeit solcher Quoten in anderen Bereichen des Rechts. Hier sollte der Verfassungsrat sehr schnell deutlich machen, dass er seinen Widerstand gegen geschlechtsspezifisch begründete Quotenregelungen nur im Bereich politischer

¹⁷ Entscheidung N° 2000-429 DC vom 30. Mai 2000, Erwägung Nr. 6; die Entscheidung ist auf Französisch abrufbar unter <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2000/2000429/2000429dc.htm>>. Unter den Beiträgen aus der Literatur zu dieser Entscheidung sei insbesondere auf die Kommentare von Nathalie Jacquinet in der Zeitschrift *Revue française de droit constitutionnel*, Nr. 43, 2000, 561 ff., von Bertrand Mathieu/Michel Verpeaux in *Les Petites Affiches*, Nr. 207, vom 17. Oktober 2000, 20 ff. und von Jean-Eric Schoettl in *A.J.D.A.*, 2000, 653 ff. verwiesen.

¹⁸ Entscheidung vom 30. Mai 2000, Erwägung Nr. 6.

¹⁹ *Ibid.*, Erwägung Nr. 7.

²⁰ *Ibid.*

²¹ In diesem Sinne Entscheidung vom 30. Mai 2000, Erwägungen Nr. 12 und 13.

Wahlämter aufgegeben hatte. So entschied er z.B. in seiner Entscheidung N° 2001-445 DC vom 19. Juni 2001 über die Stellung der Richter im Obersten Richterrat (*Conseil supérieur de la magistrature*), dass sowohl aus den parlamentarischen Vorarbeiten zum Verfassungsänderungsgesetz vom 8. Juli 1999, wie aus der Einführung der neuen Bestimmung in den Artikel 3 der Verfassung, welcher die Grundsätze der Wahlen festschreibt, hervorgehe, dass diese neue Bestimmung nur auf die Wahlen zu politischen Mandaten und Ämtern anwendbar sei²². Für alle anderen, nicht politischen Ämter und Würden gelte weiterhin Artikel 6 der Menschen- und Bürgerrechtserklärung von 1789. Dieser verbiete es, andere Kriterien als die "Tugenden und Talente" der Bürger heranzuziehen, wenn es darum geht, den Zugang der Bürger zu "Würden, Stellungen und Beamtungen" (*dignités, places et emplois publics*) zu regeln. Ausdrücklich stellt der Verfassungsrat auch in dieser Entscheidung fest, dass Artikel 6 der Erklärung von 1789 Unterscheidungen auf Grund des Geschlechtes untersagt²³. Damit ist die Regelung, welche die Parität zwischen männlichen und weiblichen Kandidaten auf den Listen zur Wahl zum Obersten Richterrat vorschrieb, verfassungswidrig²⁴.

Ein knappes Jahr später wurde diese Rechtsprechung durch die Entscheidung N° 2001-455 DC vom 12. Januar 2002 bezüglich eines "*loi de modernisation sociale*" genannten Gesetzes, welches verschiedene Regelungen hauptsächlich in den Bereichen Gesundheitswesen, Arbeit und Soziales einführt, bestätigt. Unter anderem enthielten die Artikel 134 und 137 dieses Gesetzes Bestimmungen, nach denen bestimmte Prüfungsausschüsse, welche über die Anerkennung bestimmter Berufserfahrungen und Diplome zum Erhalt gewisser Diplome zu befinden haben, zu gleichen Teilen mit Frauen und Männern besetzt sein sollten. Die Formulierung des Gesetzes war sehr vorsichtig und die Artikel 134 und 137 sprachen davon, dass die Zusammensetzung der Prüfungsausschüsse dazu "beitragen" (*concourir*) sollte, eine "ausgewogene Vertretung" (*représentation équilibrée*) von Frauen und Männern zu erreichen. Der Verfassungsrat legte die besagten Bestimmungen des Gesetzes verfassungskonform aus. Er hielt an seiner bisherigen Rechtsprechung zu Artikel 6 der Menschen- und Bürgerrechtserklärung fest. Die Mitglieder der vom Gesetz aufgeführten Prüfungsausschüsse bekleideten nach Ansicht des Verfassungsrates "Würden, Stellungen und Beamtungen" im Sinne des Artikels 6 der Erklärung von 1789, der hiermit einschlägig war. Der Verfassungswidrigkeitserklärung entgingen die Artikel 134 und 137 des vorgelegten Gesetzes nur deshalb, weil sie in den Augen des Verfassungsrates nur ein Ziel formulierten, nämlich die ausgewogene Vertretung von Männern und Frauen in den benannten Prüfungsausschüssen²⁵.

²² Entscheidung N° 2001-445 DC vom 19. Juni 2001, Erwägung Nr. 57; die Entscheidung ist auf Französisch verfügbar unter <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2001/2001445/2001445dc.htm>>.

²³ Entscheidung vom 19. Juni 2001, Erwägung Nr. 58.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Entscheidung N° 2001-455 vom 12. Januar 2002, Erwägung Nr. 115; diese Entscheidung ist auf Französisch abrufbar unter <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2002/2001455/2001455dc.htm>>.

Die beiden Artikel hatten aber nach Ansicht des Verfassungsrates nicht zum Gegenstand (und hätten es auch nicht haben dürfen²⁶), das Kriterium des Geschlechtes gegenüber dem der beruflichen Eignung bei der Zusammensetzung der Prüfungsausschüsse zu bevorzugen. Nur unter diesem Vorbehalt wurden die gerügten Bestimmungen für verfassungsgemäß erklärt.

Der vorliegende Überblick über die bisherige Rechtsprechung zeigt, dass der Verfassungsrat in Fragen geschlechtsspezifischer Quotenregelungen sehr wachsam ist und eine strenge und konsequente Rechtsprechung zu dieser Frage entwickelt hat. Die nun zu besprechende Entscheidung N° 2006-533 DC vom 16. März 2006 reiht sich in diese Rechtsprechungslinie ein.

III. Die Entscheidung vom 16. März 2006 und die Bestätigung der Verfassungswidrigkeit geschlechtsspezifischer Quotenregelungen

Mit dem am 23. Februar 2006 endgültig verabschiedeten Gesetz über die Lohngleichheit zwischen Frauen und Männern hat der Gesetzgeber erneut die "rote Linie" überschritten und eine verfassungswidrige Quotenregelung geschaffen. Eine kurze Darstellung des Inhalts der verfassungswidrigen Vorschriften (1.) ist für ein besseres Verständnis der Erwägungen des Verfassungsrates (2.) sinnvoll.

1.) Inhalt der für verfassungswidrig erklärten Bestimmungen

Von Amts wegen hat der Verfassungsrat Bestimmungen der Titel III (Artikel 21 bis 26) und IV (Artikel 27 und 29) des Gesetzes geprüft. Titel III enthielt Bestimmungen, welche verbindliche, geschlechtsspezifische Quoten bei der Zusammensetzung verschiedener Gremien vorschrieb.

Artikel 21 des Gesetzes änderte das Gesetz N° 83-675 vom 26. Juli 1983 zur Demokratisierung des öffentlichen Bereichs. In den Vorständen und Aufsichtsräten der öffentlich-rechtlichen Anstalten sowie der Unternehmen im Staatseigentum sollten nun unter den Vertretern des Staates und unter den sogenannten "qualifizierten Personen" nicht mehr als 80 % Personen desselben Geschlechts sein. Außerdem sollten noch bestehende zahlenmäßige Unterschiede innerhalb von fünf Jahren nach Verkündung des Gesetzes aufgehoben und eine echte Parität zwischen männlichen und weiblichen Vertretern erreicht werden. Bezüglich der Vertreter der Arbeitnehmer in besagten Gremien schrieb Artikel 21 vor, sie sollten spätestens in fünf Jahren von Listen gewählt werden, auf denen der zahlenmäßige Unterschied zwischen Kandidatinnen und Kandidaten nicht höher als eins sein durfte.

²⁶ Entscheidung vom 12. Januar 2002, Erwägung Nr. 115.

Artikel 22 des Gesetzes enthielt ähnliche Vorschriften in Bezug auf Unternehmen des privaten Wirtschaftsbereichs. Er fügte dem Handelsgesetzbuch neue Regelungen hinzu, laut derer Vorstände und Aufsichtsräte bei ihrer Zusammensetzung das Ziel einer gleichen Besetzung mit Frauen und Männern verfolgen sollten. Es durften nicht mehr als 80 % der Mitglieder Personen desselben Geschlechts sein und bei Gremien mit weniger als fünf Mitgliedern musste mindestens eine Person jeden Geschlechts vertreten sein. Artikel 22 setzte den Unternehmen eine Frist von fünf Jahren zur Umsetzung dieser Vorschrift.

Artikel 23 des Gesetzes änderte Bestimmungen des Arbeitsgesetzbuchs für die Wahlen der Arbeitnehmervertreter zu den Unternehmensausschüssen (*comités d'entreprise*). Innerhalb einer Frist von fünf Jahren sollten die Listen der Kandidaten paritätisch besetzt sein.

Artikel 24 enthielt eine ähnliche Vorschrift in Bezug auf die Listen zur Wahl der Belegschaftsvertreter.

Artikel 25 des Gesetzes nahm in der Substanz eine Bestimmung des Gesetzes N° 2001-397 vom 9. Mai 2001 zur beruflichen Gleichstellung von Frauen und Männern wieder auf. Dieses Gesetz war seinerzeit nicht dem Verfassungsrat zur Prüfung vorgelegt worden. Nun wurden von Artikel 25 des jetzt geprüften Gesetzes neue Regeln für die Wahlen zu den Arbeitsgerichten erster Instanz (*conseils de prud'hommes*) aufgestellt²⁷. Bei der nächsten Wahl sollte auf den von den verschiedenen Organisationen aufgestellten Kandidatenlisten der zahlenmäßige Unterschied zwischen Frauen und Männern im Vergleich zur letzten Wahl um ein Drittel reduziert werden.

Schließlich fügte Artikel 26 des Gesetzes dem Artikel 14 des Gesetzes N° 84-16 vom 11. Januar 1984²⁸ eine Bestimmung hinzu, laut derer auf den Listen für die Wahlen zum Vertreter der Bediensteten in paritätisch besetzten Personalvertretungen (*commissions administratives paritaires*) der zahlenmäßige Unterschied zwischen weiblichen und männlichen Kandidaten nicht höher als eins sein durfte.

Im Gegensatz zu denen des Titels III führten die Bestimmungen des Titels IV keine verpflichtenden Quotenregelungen ein und betrafen auch nicht die Zusammensetzung von beratenden oder beschlussfassenden Gremien. Sie beschränkten sich darauf, die Regionen zu ermutigen, das Ziel des ausgewogenen Zugangs von Frauen und Männern im Bereich der Ausbildung und der Lehrstellen zu verfolgen.

Zusammenfassend lässt sich im Hinblick auf den Inhalt der geprüften Bestimmungen festhalten, dass der Gesetzgeber hier den Weg einer forcierten Gleichstellung sehr weit gegangen war, in dem er in fast allen wichtigen Gremien der Wirtschaft und des öffentlichen Dienstes eine paritätische (oder quasi paritätische) Zusammensetzung mit Frauen und Männern sozusagen "von oben" erzwingen wollte. Derart weitreichende und verbindliche Vorschriften, welche das Geschlecht zu

²⁷ Die französischen Arbeitsgerichte erster Instanz zeichnen sich dadurch aus, dass sie paritätisch mit Vertretern der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer besetzt sind.

²⁸ Dies ist das französische Gesetz über die Rechtsstellung der öffentlichen Bediensteten des Staates.

einem ausschlaggebenden Kriterium erhoben, konnten der kritischen Aufmerksamkeit des Verfassungsrates nicht entgehen.

2.) Die Erwägungen des Verfassungsrates: Bestätigung der strengen Rechtsprechung gegenüber geschlechtsspezifischen Quotenregelungen

Insbesondere auf Grund der Monatsfrist binnen derer der Verfassungsrat nach einer Anrufung zu entscheiden hat, sind die Entscheidungen der französischen Verfassungsrichter im Vergleich zu den Urteilen und Beschlüssen des Bundesverfassungsgerichts mit einer kurzen Begründung versehen. Detaillierte Darlegungen der vom Rat verfolgten Argumentation sind selten und wegen des Zeitfaktors kaum möglich. Trotz der relativen Kürze der Ausführungen des Verfassungsrates zu den hier besprochenen Titeln III und IV des zur Prüfung vorgelegten Gesetzes (Erwägungen 11 bis 18), können ihnen wichtige Schlüsse entnommen werden.

Dies beginnt mit dem Prüfungsmaßstab, den der Verfassungsrat hier anwendet. Waren in den drei bisher ergangenen "Quotenregelungsentscheidungen" von 1982, 1999 und 2000 Artikel 3 der Verfassung und Artikel 6 der Menschen- und Bürgerrechtserklärung von 1789 Prüfungsmaßstab, so holt der Verfassungsrat hier etwas weiter aus. Er dekliniert den Gleichheitsgrundsatz in allen von der Verfassung vorgesehenen Facetten, indem er alle einschlägigen Bestimmungen als Prüfungsmaßstab zu Grunde legt und zitiert²⁹. Aus dem Verfassungstext selbst sind dies die Artikel 1³⁰ und 3 Absatz 2³¹. Aus der noch gültigen Präambel der Verfassung vom 27. Oktober 1946 führt der Verfassungsrat den dritten Absatz an³². Und aus der Menschen- und Bürgerrechtserklärung vom 26. August 1789 werden die Artikel 1³³ und 6³⁴ genannt. Die Tatsache, dass der Verfassungsrat hier auch Normen anführt, die, wie z.B. Artikel 3 Absatz 2 der Verfassung keinen direkten Bezug zur Frage der Gleichberechtigung zwischen den Geschlechtern haben, sondern allgemeine Gleichheitsgrundsätze betreffen, unterstreicht den hohen Stellenwert, den der Verfassungsrat dem Gleichheitsgebot beimisst.

Selbstverständlich trägt der Rat auch dem neuen Artikel 3 Absatz 5 der Verfassung Rechnung. Aber wie schon in seiner bisherigen Rechtsprechung seit der Ver-

²⁹ Entscheidung N° 2006-533 DC vom 16. März 2006, Erwägungen Nr. 12 bis 15.

³⁰ "Frankreich [...] gewährleistet die Gleichheit aller Bürger vor dem Gesetz ohne Unterschied der Herkunft, Rasse oder Religion."

³¹ In Bezug auf die nationale Souveränität schreibt dieser Artikel vor: "Weder ein Teil des Volkes, noch eine Einzelperson kann ihre Ausübung für sich in Anspruch nehmen."

³² "Das Gesetz sichert der Frau in allen Bereichen die gleichen Rechte wie dem Manne zu."

³³ "Die Menschen sind und bleiben von Geburt frei und gleich an Rechten. Soziale Unterschiede dürfen nur im gemeinen Nutzen begründet sein."

³⁴ "Das Gesetz ist der Ausdruck des allgemeinen Willens. [...] Da alle Bürger in seinen Augen gleich sind, sind sie gleicherweise zu allen Würden, Stellungen und Beamtungen nach ihrer Fähigkeit zugelassen ohne einen anderen Unterschied als den ihrer Tugenden und ihrer Talente."

fassungsänderung von 1999 geht er unter Berufung auf die parlamentarischen Arbeiten im Vorfeld der Verfassungsänderung davon aus, dass diese Bestimmung nur in Bezug auf politische Ämter anwendbar ist³⁵. Die Entscheidung vom 16. März 2006 ist somit auf einer Rechtsprechungslinie mit der schon genannten Entscheidung vom 19. Juni 2001, in welcher der Verfassungsrat Artikel 3 Absatz 5 der Verfassung schon einmal restriktiv ausgelegt hatte.

Der Rat fährt fort mit der Feststellung, dass das Ziel des gleichen Zugangs von Frauen und Männern zu anderen als politischen Wahlämtern nicht als solches mit den in den Erwägungen 12 bis 14 genannten verfassungsrechtlichen Geboten unvereinbar ist³⁶. Jedoch darf dieses Ziel nicht unter Missachtung dieser Gebote verfolgt werden. Eine solche Missachtung liegt vor, wenn das Geschlecht gegenüber den Kriterien der Fähigkeiten und des "gemeinen Nutzens" einer Person überwiegt³⁷. Der Verfassungsrat kommt zu dem Schluss:

"Somit erlaubt die Verfassung nicht, dass die Zusammensetzung der leitenden oder beratenden Organe von juristischen Personen des öffentlichen oder des privaten Rechts von verbindlichen Regeln bestimmt werden, welche auf dem Geschlecht der Personen gründen"³⁸.

Damit werden alle Vorschriften des Titels III des Gesetzes für verfassungswidrig erklärt³⁹.

Die Bestimmungen des Titels IV werden unter Vorbehalt für verfassungsgemäß erkannt. Ausschlaggebend ist die Tatsache, dass die dort vorgesehenen Bestimmungen lediglich fördernden und nicht verpflichtenden Charakter haben. Sie sind allerdings nur unter dem Vorbehalt verfassungskonform, dass sie nicht dazu führen, das Geschlecht gegenüber den Fähigkeiten der Betroffenen zu bevorzugen⁴⁰. Im Tenor der Entscheidung werden dann aus diesen, sowie aus hier nicht besprochenen Gründen des Gesetzgebungsverfahrens, die Artikel 9, 14, 18, 21 bis 26, 30 und 31 des Gesetzes für verfassungswidrig und die Artikel 27 und 29 unter Vorbehalt für verfassungskonform erklärt. Das Gesetz ist ohne die für nichtig erklärten Artikel am 23. März 2006 vom Staatspräsidenten verkündet und am 24. März 2006 im Amtsblatt der Französischen Republik veröffentlicht worden.

³⁵ Entscheidung vom 16. März 2006, Erwägung Nr. 14.

³⁶ *Ibid.*, Erwägung Nr. 15.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ "[...] dès lors, la Constitution ne permet pas que la composition des organes dirigeants ou consultatifs des personnes morales de droit public ou privé soit régie par des règles contraignantes fondées sur le sexe des personnes", Entscheidung vom 16. März 2006, Erwägung Nr. 15.

³⁹ Entscheidung vom 16. März 2006, Erwägung Nr. 16.

⁴⁰ *Ibid.*, Erwägung Nr. 18.

IV. Schlussbemerkungen und Ausblick: Die Frage der "positiven Diskriminierungen" im Allgemeinen

Die hier behandelten Quotenregelungen betrafen sogenannte "positive Diskriminierungen", die erstens geschlechtsspezifisch begründet waren und zweitens in "hochsensiblen" Bereichen wie der gleichen Wählbarkeit aller Bürger zu politischen Ämtern (Entscheidungen von 1982 und 1999), bzw. dem Zugang der Bürger zu öffentlichen Stellungen und Beamten (Entscheidungen vom 19. Juni 2001 und vom 12. Januar 2002) ergingen. Sie stellten einen Eingriff in den Kern des Gleichheitsgrundsatzes dar und sind entsprechend streng vom Verfassungsrat geprüft und schließlich für nichtig erklärt worden. Damit ist allerdings nur bedingt eine Aussage zur Frage der generellen Zulässigkeit "positiver Diskriminierungen" möglich. Der Gleichheitsgrundsatz wird vom Verfassungsrat nicht starr ausgelegt. In ständiger Rechtsprechung geht der Rat davon aus, dass der Gesetzgeber verschiedene Situationen verschieden regeln kann, bzw. aus Gründen des Gemeinwohls Abweichungen vom Gleichheitsgrundsatz vornehmen darf, solange die sich daraus ergebende unterschiedliche Behandlung direkt im Zusammenhang mit dem Ziel des Gesetzes steht, welches diese unterschiedlichen Behandlungen einführt⁴¹. In Bezug auf die bevorzugte Behandlung bestimmter Gruppen hat der Verfassungsrat eine wachsame und nuancierte Rechtsprechung entwickelt. Dabei hat er mehrere Arten von "positiver Diskriminierung" durchaus gebilligt. Einige Beispiele seien hier genannt, welche die verschiedenen Kriterien widerspiegeln sollen, die als Grundlage für "positive Diskriminierungen" gelten können.

Zum einen wäre da der "geographische" Faktor. So kann der Gesetzgeber ohne den Gleichheitsgrundsatz zu verletzen, durch Steuervorteile Anreize zur Förderung und Entwicklung bestimmter Teile des Staatsgebietes schaffen⁴². Die Förderung strukturschwacher Regionen ist ein Ziel des Allgemeininteresses, welches eine Ungleichbehandlung zu rechtfertigen vermag.

Ebenso verhält es sich mit dem "sozialen" Faktor, wobei der Verfassungsrat hier sehr wachsam ist und entsprechende Regelungen oft nur unter Vorbehalt billigt. Ein Beispiel hierfür ist die Entscheidung über ein Gesetz aus dem Jahr 2001, welches unter vielen anderen sozialen, kulturellen und bildungspolitischen Maßnahmen dem Institut der politischen Wissenschaften von Paris (*Institut d'études politiques*) die Möglichkeit eröffnete, von den allgemeinen Vorschriften zum Hochschulzugang abweichende Maßnahmen vorzusehen. Somit sollte es mehr Gymnasiasten als bisher ermöglicht werden, zu diesem Institut zugelassen zu werden. Damit verfolgte das Gesetz das Ziel, mehr Schülern aus sozial benachteiligten Ver-

⁴¹ Ständige Rechtsprechung, zuletzt siehe Entscheidung N° 2005-516 DC vom 7. Juli 2005, Erwägung Nr. 16; die Entscheidung ist auf Französisch abrufbar unter <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2005/2005516/2005516dc.htm>>.

⁴² Siehe z.B. Entscheidung N° 94-358 DC vom 26. Januar 1995, Erwägung Nr. 34; die Entscheidung kann auf Französisch unter <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1994/94358dc.htm>> abgerufen werden.

hältnissen zu ermöglichen, ein solches Studium zu beginnen. In seiner Entscheidung zu diesem Gesetz⁴³ ließ der Verfassungsrat diese Bestimmung unangetastet, erklärte sie jedoch nur unter dem Vorbehalt für verfassungskonform, dass die konkreten Maßnahmen, die von dem Institut zur Umsetzung dieser Gesetzesvorschrift ausgearbeitet werden sollten, auf objektiven Kriterien beruhten, welche die Einhaltung des Verfassungsgebots des gleichen Zugangs aller zur Bildung (Absatz 13 der Präambel der Verfassung von 1946) gewährleisteten⁴⁴. Die konkret getroffenen Maßnahmen sollten dann gegebenenfalls von den Fachgerichten geprüft werden.

Der "soziale" Gesichtspunkt wurde auch in der vor kurzem ergangenen Entscheidung zum Gesetz zur Förderung der Chancengleichheit (*loi pour l'égalité des chances*), dessen Artikel 8 den berühmt-berüchtigten "Ersteinstellungsvertrag" (*contrat première embauche*) einführen sollte, berücksichtigt⁴⁵. Dort heißt es, der Gesetzgeber könne bestimmte Maßnahmen nur für benachteiligte Personengruppen, hier jugendliche Arbeitnehmer (insbesondere welche mit keiner oder nur geringer Ausbildung), einführen, um ihrer Situation Abhilfe zu schaffen⁴⁶. Die Einführung eines neuen Typs Arbeitsvertrags steht in direktem Zusammenhang mit dem in diesem Gesetz verfolgten Ziel und ist verfassungsgemäß.

Schließlich hat der Verfassungsrat sogar Sonderregelungen, welche auf das Geschlecht als Kriterium für Ungleichbehandlungen abstellten, zugelassen. Dabei ging es um das Rentenreformgesetz (*loi portant réforme des retraites*), welches im Juli 2003 verabschiedet worden war. Eine Bestimmung dieses Gesetzes sah vor, bei Frauen die Erziehung von Kindern auf die Dauer der Beitragszahlungen zur Rentenversicherung anzurechnen. Das Problem war, dass diese Bestimmung nur für Frauen galt. In seiner zu diesem Gesetz ergangenen Entscheidung⁴⁷ unterstreicht der Verfassungsrat dann auch, dass "die Zuteilung sozialer Vorteile im Bereich der Kindererziehung grundsätzlich nicht vom Geschlecht der Eltern abhängen darf"⁴⁸. Trotzdem war die Ungleichbehandlung nach Ansicht des Verfassungsrates hier gerechtfertigt, da sie dazu diene, tatsächlich bestehende Ungleichheiten zwischen Männern und Frauen bei der Dauer der Beitragszahlung zur Rentenversicherung und bei der daraus folgenden Höhe der Rente auszugleichen⁴⁹. Das Vortragen der Antragsteller, der Rat möge dem Gesetzgeber auferlegen, für Männer eine ähnliche Bestimmung zu erlassen,

⁴³ Entscheidung N° 2001-450 DC vom 11. Juli 2001; die Entscheidung ist unter <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2001/2001450/2001450dc.htm>> auf Französisch abrufbar.

⁴⁴ Entscheidung vom 11. Juli 2001, Erwägung Nr. 33.

⁴⁵ Entscheidung N° 2006-535 DC vom 30. März 2006; auf Französisch kann diese Entscheidung unter <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2006/2006535/2006535dc.htm>> abgerufen werden.

⁴⁶ Entscheidung vom 30. März 2006, Erwägung Nr. 17.

⁴⁷ Entscheidung N° 2003-483 DC vom 14. August 2003; die Entscheidung kann auf Französisch abgerufen werden unter <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2003/2003483/2003483dc.htm>>.

⁴⁸ "[...] *l'attribution d'avantages sociaux liés à l'éducation des enfants ne saurait dépendre, en principe, du sexe des parents*", Entscheidung vom 14. August 2003, Erwägung Nr. 24.

⁴⁹ Entscheidung vom 14. August 2003, Erwägung Nr. 25.

lehnt der Verfassungsrat nicht nur unter dem Hinweis darauf ab, die Verfassung gestatte ihm nicht, dem Gesetzgeber Weisungen zu erteilen, sondern auch aus dem Grund, dass eine solche Maßnahme in seinen Augen die tatsächlichen Ungleichheiten zwischen Frauen und Männern in Bezug auf die Rente sogar noch verschärfen würde⁵⁰.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass bei der verfassungsrechtlichen Würdigung "positiver Diskriminierungen" mehrere Faktoren bei der Bewertung durch den Verfassungsrat einfließen: das Kriterium, auf dem die Unterscheidung beruht, der Bereich, in dem die Ungleichbehandlung gelten soll, der verbindliche oder nur anreizende Charakter der Maßnahmen und schließlich die Frage, ob Quoten vorgesehen sind. Dabei kann, je nach Schwere des Eingriffs, jeder dieser Faktoren schon für sich alleine zu einer Verfassungswidrigkeitserklärung führen. In engen Grenzen können, wie beim Rentenreformgesetz, einzelne dieser Faktoren als Grundlage für Ungleichbehandlungen dienen. Kombiniert man diese vier Faktoren jedoch, so lässt sich auf Grund der in dieser Abhandlung besprochenen Rechtsprechung feststellen, dass der Verfassungsrat am strengsten urteilt, wenn verbindliche, geschlechtsspezifisch begründete Quotenregelung im Bereich des Zugangs zu öffentlichen Ämtern erlassen werden sollen.

In einem Land wie Frankreich, das auf Grund seiner Verfassungstradition dem Gleichheitsgebot einen sehr hohen Stellenwert einräumt, sind Ungleichbehandlungen durch das Gesetz enge Grenzen gesetzt. Wenn nun politisch darüber nachgedacht wird, Maßnahmen zur Förderung von Jugendlichen aus sogenannten "Problemvorstädten" zu treffen, so kann dies verfassungsrechtlich nur mit begrenztem Spielraum geschehen. Würde in einem entsprechenden Gesetz auch nur ansatzweise die Abstammung (z.B. Jugendliche mit französischer Staatsangehörigkeit, aber ausländischen Eltern), die Hautfarbe oder die Religionszugehörigkeit zur Grundlage von Ungleichbehandlungen zu Förderzwecken gemacht, so wäre eine Verfassungswidrigkeitserklärung durch den Verfassungsrat praktisch sicher, unabhängig davon, ob zusätzlich noch eine Quotenregelung vorgesehen wäre oder nicht.

Eine Politik der "*Affirmative Action*", wie sie insbesondere in angelsächsischen Ländern geführt wird⁵¹, wäre in Frankreich unter der gegenwärtigen Verfassung und der Rechtsprechung des Verfassungsrates nicht möglich. Tatsächlich bestehende und als unerträglich empfundene Ungleichheiten zu beseitigen ist eine politische Aufgabe, die aber nur im Rahmen der Verfassung angegangen werden kann. Fördermaßnahmen zu Gunsten benachteiligter Personengruppen steht der Verfassungsrat, wie gesehen, durchaus offen gegenüber. Verbindliche Quotenregelungen erschüttern jedoch das Fundament, auf dem der französische (und übrigens auch der deutsche) Rechtsstaat ruht. Dies ist die Kernaussage der drei bisherigen "Quotenregelungsentscheidungen" des Verfassungsrates, die durch die "Quotenrege-

⁵⁰ *Ibid.*, Erwägung Nr. 26.

⁵¹ Dazu z.B. Martin E m p t, Positive Diskriminierung ethnischer Minderheiten beim Hochschulzugang und der Gleichheitssatz im US-amerikanischen Verfassungsrecht, in: Die öffentliche Verwaltung 57 (2004), 239 ff.

lungentscheidung IV” vom 16. März 2006 noch mal in aller Deutlichkeit bekräftigt worden ist.

Summary⁵²

Sex-Based Quotas and the Jurisprudence of the French Constitutional Council:

Comments on the Decision N° 2006-533 DC of March 16th 2006

The principle of equality has a very important place in the French Constitution and the unchanged line of case law of the Constitutional Council (Conseil constitutionnel). Equality before the law is one of the foundations of the French state. From this perspective, the imposition of quotas to support certain categories of people, considered under-represented in public life, is a difficult issue.

The present contribution deals with the problem of sex-based quotas to ensure the representation of women and whether such quotas are constitutional or not according to the judicial precedents of the Constitutional Council, especially according to the decision Nr. 2006-533 DC of March 16th 2006.

The first time the Council had to deal with such quotas was in 1982, when the legislature decided to introduce them for local elections. The new law prescribed that there should be no more than 75 % of candidates of the same sex. This quota was judged unconstitutional by the Constitutional Council in its decision Nr. 1982-146 DC of November 18th 1982. In the grounds for the decision the Council considers that according to article 6 of the Declaration of Human and Civic Rights of August 26th 1789 (which is still part of the present-day French Constitution owing to the preamble of the Constitution of 1958), only the “virtues and talents” (*vertus et talents*) of the citizens shall be the criteria to accede to “high offices, public positions and employment” (*dignités, places et emplois publics*).⁵³

Sixteen years later, in December 1998, a new act was passed which was meant to introduce quotas based on sex into elections (This time, it was the regional elections; men and women had to be equally represented on the list of candidates). In its decision Nr. 1998-407 of January 14th 1999, the Constitutional Council explicitly confirmed its case law and referred to the decision of 1982. On the same grounds as given sixteen years earlier, the Council declared that the Act introducing quotas based on sex was unconstitutional.⁵⁴

The only way left to make possible a law like the ones declared unconstitutional was to amend the Constitution itself. This was done by the amendment of July 8th 1999, which in-

⁵² Summary by the author.

⁵³ Decision Nr. 146 DC of November 18th 1982, points 7 and 8; an English translation of this decision may be found on the web-site of the Constitutional Council, <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/langues/anglais/a82146dc.pdf>>. For an English translation of the Declaration of Rights of 1789, see the web-site of the Council, <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/langues/anglais/cst2.pdf>>.

⁵⁴ Decision Nr. 407 DC of January 14th 1999, points 11 and 12, extracts of this decision are translated in English and can be found on the web-site of the Constitutional Council, <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/langues/anglais/a98407dc.pdf>>.

roduced a new paragraph to article 3 of the Constitution. Since then, article 3, § 5 reads: "Statutes shall promote equal access by women and men to elective offices and positions."⁵⁵

In spring 2000, a new act was passed and it ruled that the lists for local and regional elections, as well as for the elections to the Sénat (the upper chamber of the French Parliament) had to contain an equal number of women and men. Because of the new amendment to the Constitution, the Constitutional Council did not declare this new act unconstitutional.⁵⁶ However, this amendment settled the problem of quotas based on sex only for elections to political offices and positions. The question of whether such quotas in general were constitutional remained.

The decision Nr. 2006-533 DC of March 16th 2006 joins other precedents in which the Constitutional Council maintained a restrictive attitude towards sex-based quotas. In 2001 and 2002 for instance (decisions Nr. 2001-445 DC of June 19th 2001 and Nr. 2001-455 DC of January 12th 2002), such quotas concerning non-political offices and positions were declared unconstitutional by the Council, as article 3 § 5 of the Constitution applies only to elections to political mandates and offices.⁵⁷

The Act voted by the legislature early in 2006 and brought before the Constitutional Council (resulting in the decision of March 16th 2006) went further than all previous acts introducing sex-based quotas. To summarize, according to the provision of this new law, executive boards, supervisory boards and advisory bodies of both public and private sector companies had to be composed of no more than 80 % of persons of the same sex. Ultimately, they were to be composed of an equal number of women and men (a time limit of five years was fixed to achieve this objective).

The Constitutional Council declared these parts of the law unconstitutional. As grounds for its decision, the Council first lists all the articles of the Constitution which deal with the principle of equality, including those not directly related to sexual equality. By so doing, the Council emphasizes the importance attached to this principle both by the Constitution and by itself. Then, the Council declares that the objective of equal access of women and men to offices and positions other than political ones is not in itself unconstitutional. But this objective can only be pursued with means that are in accordance with the other rules of the Constitution concerning the principle of equality. An act establishing differential treatment based not on personal ability but on sex is not constitutional.

The decision of March 16th 2006 confirms the restrictive case law of the Council concerning quotas based on sex. Like the decisions of June 19th 2001 and January 12th 2002, the decision of 2006 refers to the legislative history of the new § 5 of article 3 of the Constitution and considers that this new rule introduced in 1999 applies only to elections for political functions. For all other non-political offices and positions, article 6 of the Declaration of Human and Civic Rights of 1789 still applies, meaning that when it comes to determining

⁵⁵ This quotation is from the English translation of the French Constitution available on the web-site of the Constitutional Council, <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/langues/anglais/cst1.pdf>>.

⁵⁶ Decision Nr. 2000-429 of May 30th 2000, points 6-8; an English translation of this decision is available on the web-site of the Constitutional Council, <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/langues/anglais/a2000429dc.pdf>>.

⁵⁷ Decision Nr. 2001-445 DC of June 19th 2001, point 57; an English translation of extracts of this decision can be found on the web-site of the Constitutional Council, <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/langues/anglais/a2001445dc.pdf>>.

access of citizens to “high offices, public positions and employments”, only the “virtues and talents” of the persons in question are to be considered.

However, although the issue of sex-based quotas has been the object of several constitutional reviews these last twenty-four years, the decisions of the Constitutional Council only provide a partial response to the question of positive discrimination in general. The Constitutional Council has indeed accepted some kinds of preferential treatment, based, for example, on geographical criteria (e.g. development of regions suffering from structural crisis)⁵⁸ or on social criteria.⁵⁹ But when the essence of the principle of equality is affected by rules introducing unequal treatment, based for example on the sex of persons or on the colour of their skin or their religious beliefs (these two latter criteria have not yet been used by legislature, but it can be assumed that the Constitutional Council would refer to the same reasoning as in the sex-based quota decisions and declare them unconstitutional), the Constitutional Council is very restrictive.

The more the basis of an unequal treatment is a criterion that cannot be influenced by the persons concerned, the more the Constitutional Council is vigilant and uses a restrictive attitude in its case law, especially when the measures in question are compulsory and not only an incentive.

A policy of positive discrimination as practised especially in Anglo-Saxon countries is therefore not possible in France, at least as long as the present-day Constitution is not amended.

⁵⁸ See for example the decision Nr. 94-358 of January 26th 1995.

⁵⁹ See for example the decision Nr. 2001-450 DC of July 11th 2001.