

Affirmative Action – ein Modell für die Bundesrepublik?

Ulrike Spangenberg

as Thema Frauenförderung ist derzeit in (fast) aller Munde. Im öffentlichen Dienst von Bund und Ländern, in Universitäten und Körperschaften des öffentlichen Rechts werden auf der Grundlage verschiedener Gleichstellungsgesetze Frauenförderpläne diskutiert und umgesetzt. Neben paritätischer Besetzung von Gremien, Teilzeitregelungen, Aus-, Fort- und Weiterbildung für Frauen finden auch Quoten Anwendung, die bei gleicher Qualifikation die Einstellung bzw. Beförderung einer Frau vorschreiben. Selbst in einigen größeren Wirtschaftsunternehmen existieren - auf freiwilliger Basis oder im Rahmen betriebs- und tarifrechtlicher Vereinbarungen - Programme zur Förderung von Frauen. Diese Förderprogramme beschränken sich jedoch meist auf Regelungen zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Diese Art der Frauenförderung ist auf den ersten Blick nicht schlecht, aber wie lange müssen Frauen gefördert werden, damit sich tatsächlich etwas verändert, wenn sie nur im Einzelfall bevorzugt werden können? Und wie kann die hohe Arbeitslosenquote von Frauen, insbesondere in den neuen Bundesländern, sinken, wie der Anteil von Frauen in qualifizierten Positionen auch in der freien Wirtschaft steigen, wenn es an verbindlichen Regelungen fehlt? Eine Form der Frauenförderung, die diesen Problemen zumindest teilweise abhilft, wird bereits seit 30 Jahren in den USA praktiziert.

Als Folge der BürgerInnenrechtsbewegung der 50er und 60er Jahre wurden in den USA sogenannte Affirmative Action eingeführt. Unter diesem Oberbegriff werden verschiedene Maßnahmen aktiver Gleichstellung für Minoritäten und Frauen zusammengefaßt. Begründet wurde die Gleichstellungspolitik in erster Linie mit dem Gedanken der Wiedergutmachung von Sklaverei und Rassensegregation. Die Notwendigkeit einer Kompensation für Diskriminierung gegenüber Frauen wurde erst mit der amerikanischen Frauenbewegung Anfang der 70er Jahre problematisiert, ist aber heute gleichermaßen akzeptiert.

Frauenförderung in den USA

Wichtig für das Verständnis von Affirmative Action ist, daß die Maßnahmen über bloße Gleichstellung und Antidiskriminierung hinausgehen. Das Ungleichgewicht zwischen Schwarzen und Weißen bzw. Männern und Frauen wird als strukturelles Problem begriffen, das nicht durch individuelle Verhaltensänderungen zu lösen ist, sondern nur durch eine gleichmäßigere Machtverteilung zwischen den einzelnen Gruppen. In Bereichen, in denen Angehörige bisher diskriminierter Gruppen ohne besonderen Grund unterrepräsentiert sind, können diese deshalb - ohne den Nachweis individueller Benachteiligung bevorzugt werden.

Fördermaßnahmen, die unter Affirmative Action fallen, können Stellenausschreibungen oder spezielle Weiterbildungen sein, die sich gezielt an Frauen richten, aber auch Ziel- und Ergebnis-

quoten. Letztere schreiben das Erreichen einer bestimmten Anzahl von Frauen in verschiedenen Bereichen und Positionen innerhalb eines festgelegten Zeitraumes vor. Mittels fester Finanzkontingente bei staatlicher Auftragsvergabe durch den Bund, die Einzelstaaten oder Gemeinden werden Firmen unterstützt, die Minderheiten oder mehrheitlich Frauen gehören oder diese fördern. Die Bindung öffentlicher Aufträge an Frauenfördermaßnahmen erweitert den staatlichen Zugriff auf die freie Wirtschaft. Bei nachgewiesener eklatanter Diskriminierung können Gerichte Affirmative Action auch in der Privatwirtschaft verhängen. Durch eine umfassende Antidiskriminierungspolitik können zudem individuelle Diskriminierungen öffentlicher und privater Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen geahndet

Um Veränderungen auch tatsächlich herbeizuführen und abzusichern, überprüfen eigens dazu geschaffene Gleichstellungsbehörden die Einhaltung der Maßnahmen, nehmen Beschwerden entgegen, verhandeln über Veränderungen, Rückzahlungen oder Schadensersatz. Nichteinhaltungen der Auflagen können vom Staat in Form von Zahlungs- und Vertragsstopp oder im Extremfall mit Vertragskündigungen oder Ausschluß von künftigen Aufträgen sanktioniert werden.

Der Vorteil von Affirmative Action ist eine tatsächliche Änderung bestehender Strukturen. So ist beispielsweise die Einkommensdifferenz zwischen Männern und Frauen beträchtlich ge-

Forum

schrumpft, 33 % der leitenden Angestellten sind Frauen, und die Zahl der von Frauen geführten oder dominierten Kleinbetriebe ist erheblich gestiegen. Zudem scheint Diskriminierung weniger akzeptabel zu sein, und Frauen sind in der Arbeitswelt anerkannter. So wird die Einbeziehung der Arbeitskraft Frau in der Wirtschaft vermehrt als profitabel gewertet, und es werden freiwillige Affirmative Action-Programme aufgestellt, was wiederum die besonderen Zugangsmöglichkeiten für Frauen legitimiert.

Tatsächliche und rechtliche Absicherung

Die Bevorzugung einzelner Gruppen durch Affirmative Action wird weitgehend auf einfachgesetzlicher Grundlage gerechtfertigt. So ist im Rahmen des Title VII des Bürgerrechtsgesetzes (Verbot der Diskriminierung aufgrund von Rasse, Hautfarbe, Religion, nationaler Herkunft oder Geschlecht) eine Bevorzugung benachteiligter Gruppen zulässig, wenn es um die Durchsetzung tatsächlicher Gleichberechtigung geht. Die Bindung öffentlicher Auftragsvergabe wurde aufgrund von zwei Präsidentenverordnungen von 1965 und 1967 möglich. Ähnlich wie im deutschen Recht ergeben sich jedoch Probleme auf Verfassungsebene. Die Equal protection-Klausel der amerikanischen Verfassung schützt die Gleichheit aller Bürgerinnen und Bürger und wirkt so als striktes Diskriminierungsverbot. Eine Bevorzugung einzelner Gruppen durch Affirmative Action, sei es auch nur zur tatsächlichen Gleichstellung, ist deshalb auf Verfassungsebene nur schwer begründbar. Das Verfassungsgericht in den USA, der Supreme Court, anerkannte 1972 allerdings den Tatbestand der mittelbaren Diskriminierung1 - und damit die Tatsache struktureller Diskriminierung und 1978 die Verfassungsmäßigkeit von Affirmative Action, soweit es sich nicht um starre Quoten handelt.2 Die Rechtmäßigkeit von Vergabequoten bei öffentlichen Aufträgen wurde 1980 bestätigt3, weil es zumutbar sei, unschuldige Dritte zu belasten, sofern begrenzte Abhilfemaßnahmen geschaffen würden. Die Entscheidungen des Supreme Courts sind jedoch abhängig von der jeweiligen politischen Situation und der Zusammensetzung des Gerichts. So wurde mit Übernahme der Mehrheit durch konservative Richter seit 1989 der Gleichheitsgrundsatz enger ausgelegt und in mehreren Fällen gegen Affirmative Action gestimmt.4 Auch die Verfassungsmäßigkeit der Koppelung von Frauenförderrichtlinien und der Vergabe öffentlicher Aufträge wurde 1995 ernsthaft in Frage gestellt. Zudem haben die Bundesstaaten nach einer Entscheidung des Supreme

Court vom November 1997 das Recht, Affirmative Action abzuschaffen. Möglicherweise ist damit auch eine Entscheidung über die materielle Verfassungsmäßigkeit aktiver Gleichstellungsmaßnahmen näher gerückt.

Mittel und Wege in der Bundesrepublik

Eine Übertragung des Konzeptes von Affirmative Action auf die Bundesrepublik ist schwierig. Abgesehen von verschiedenen gesellschaftlichen und geschichtlichen Hintergründen, fehlt es an rechtlichen Mitteln, insbesondere, um Eingriffe in die freie Wirtschaft zu rechtfertigen. Weiterhin gibt es keinerlei überregionale Kontrollbehörden, die Fraueninteressen wahrnehmen und die Möglichkeit haben, Diskriminierungen spürbar zu sanktionieren. Zwar existieren in vielen Bereichen Gleichstellungsbeauftragte, diese sind jedoch nur mit minimalen Befugnissen ausgestattet, wie beispielsweise Informations-, Beratungsoder Beteiligungsrechte bei sozialen und personellen Maßnahmen.

Die grundlegende Idee von Affirmative Action, die Förderung von Frauen als Gruppe, findet sich jedoch in Ansätzen auch in Modellen der hier praktizierten Frauenförderung wieder.

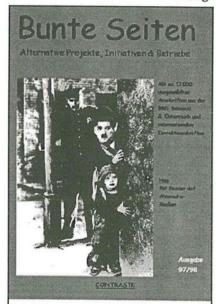
Quoten im öffentlichen Dienst

Beispielsweise schreiben die meisten Gleichstellungsgesetze auf Landesebene Quotenregelungen für den öffentlichen Dienst vor, wonach Frauen bevorzugt eingestellt und befördert werden sollen. Anders als in den USA finden jedoch vor allem Entscheidungsquoten Anwendung, das heißt, im Einzelfall kann eine Frau bei gleicher Qualifikation bevorzugt werden. Trotz des neugefaßten Art. 3 Abs. 2 des Grundgesetzes (GG), der die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern durch den Staat ausdrücklich festschreibt, ist die Rechtmäßigkeit derartiger Quotenregelungen umstritten. Dabei geht es vor allem um die Frage, ob der Staat lediglich zur Gewährleistung einer Chancengleichheit von Frauen und Männern verpflichtet ist oder auf eine Ergebnisgleichheit hinzuwirken hat. Eine absolute und unbedingte Bevorzugung von Frauen ist auch mit europäischem Recht nicht vereinbar, wie der Europäische Gerichtshof 1995 in seinem Urteil zu der in Bremen praktizierten Frauenquote entschied.5 Voraussetzung für eine Vereinbarkeit mit europäischem Recht, so heißt es in einem Urteil vom November 1997, ist eine sogenannte Härtefallklausel, die auch die Einstellung von Männern erlaubt, wenn Gründe überwiegen, die in deren Person liegen. Die Begründung der Quotierung muß sich

Anmerkungen:

- Entscheidung Griffs vs. Duke Power 401 U.S. 424 (1971).
- 2 Regents of the University of California vs. Bakee, 438 U.S. 265 (1978).
- 3 Fullivlove vs. Klutznick, 448 U.S. 448 (1980).
- 4 City of Richmond v. Groson Co., 109 S.Ct. 706 (1989).
- 5 Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) 1995 zur Bremer Frauenquote ("Kalanke-Urteil").

Anzeige



BUNTE SEITEN 1997/98

Das einzige Adressenverzeichnis der Alternativen Bewegungen

Mit 12.000 Anschriften vorwiegend selbstorganisierter Projekte, Initiativen und Betriebe aus der BRD, CH & A und internationalen Kontaktadressen ausgewählt von AktivistInnen aus den einzelnen Bewegungen

und neu im Buch:

Reader der Alternativ-Medien

Mit 1033 Titeln (hiervon 830 aus dem deutschsprachigen Raum) mit zahlreichen Hinweisen auf Verbreitungsgrad, Erscheinungsweise, Seitenzahl, Preis u. Schwerpunktthemen.

Ein Überblick über Video- und Filmgruppen sowie über Freie Radios ergänzen diesen Reader.

262 Seiten, Buchformat 23 x 29,7 cm Preis: 30 DM zzgl. 4 DM Versandkosten Erhältlich über: CONTRASTE n.V., Postfach 10 45 20, D - 69035 Heidelberg ISBN 3-9240085-04-8



zudem auf den Ausgleich von Diskriminierungen in der aktuellen Situation beschränken. Die in den USA gebräuchlichen Ziel- und Ergebnisquoten haben den Vorteil, daß es den ArbeitgeberInnen überlassen bleibt, welche Maßnahmen sie zur Erfüllung der Quote ergreifen. Eine Nichterfüllung innerhalb des vorgeschriebenen Zeitraumes wird automatisch als Diskriminierung gewertet und zieht Sanktionen nach sich. Zudem entfällt die Diskussion um den im Einzelfall diskriminierten Mann, die in der Bundesrepublik so problematisiert wird.

Fördermaßnahmen in der Privatwirtschaft

Auch die Idee einer Bindung von staatlicher Wirtschaftspolitik und Frauenförderung, wie sie in den USA praktiziert wird, ist in der Bundesrepublik nicht neu. Bereits in den achtziger Jahren wurden Vorschläge zu rechtlichen Möglichkeiten der Verknüpfung öffentlicher Auftrags- und Subventionsvergabe mit der Durchführung von Frauenförderung entwickelt. Das Landesgleichstellungsgesetz von Berlin schreibt bereits seit 1990 eine solche Koppelung vor. Bis heute fehlt es allerdings an einer entsprechenden Durchführungsverordnung. Ähnliche Vorschriften finden sich inzwischen in den Gleichstellungsgesetzen von Sachsen-Anhalt und Brandenburg. In Brandenburg ist im Mai 1996 das dazugehörige Ausführungsgesetz, die Frauenförderverordnung, in Kraft getreten. Danach sind bei Aufträgen ab einem Auftragswert von über 100 000 DM BieterInnen zu bevorzugen, die einen höheren Frauenanteil an Beschäftigten und in qualifizierten Positionen aufweisen.

Obwohl eine solche Bevorzugung nur bei Gleichwertigkeit mit dem wirtschaftlichsten oder annehmbarsten Angebot anderer BieterInnen erfolgt, schwappt die Woge der Empörung bereits über. Insbesondere wird um die Beschränkung wettbewerbsrechtlicher Freiheiten gefürchtet. Ein Gesetzentwurf der Bundesregierung, der die Veränderung der Rechtsgrundlage für die Vergabe öffentlicher Aufträge zum Ziel hat, liegt denn auch bereits vor. Danach sollen wirtschaftsfremde Kriterien bei der Vergabe öffentlicher Mittel ausgeschlossen werden, es sei denn, ein Bundesgesetz schreibt etwas anderes vor. Die brandenburgische Frauenförderverordnung ist durch diesen Regierungsentwurf aber nicht direkt betroffen, da dieser sich nur auf Auftragsvolumina oberhalb der EU-Schwellengrenzen – bei Dienstleistungen beispielsweise ab ca. 390 000 DM7bezieht, die von der Verordnung ausgeschlossen sind. Die Diskussion zeigt jedoch, wie schwierig es ist, Frauenförderung in der Wirtschaft zu etablieren. Daß auch wirtschaftsfremde Kriterien die Wettbewerbsfreiheit einschränken können, zeigt das Schwerbehindertengesetz, nach dem auch private ArbeitgeberInnen verpflichtet sind, eine bestimmte Anzahl Schwerbehinderter einzustellen. Die rechtliche Verankerung von Frauenförderung in der privaten Wirtschaft ist wegen Art. 14 GG, der die Privatwirtschaft und damit die Freiheit von staatlicher Einflußnahme garantiert, problematisch. Auch auf europarechtlicher Ebene kollidieren wettbewerbsrechtliche Gesichtspunkte und die Gleichbehandlungssrichtlinie 76/207/EWG, die Frauenfördermaßnahmen zur Beseitigung tatsächlich bestehender Ungleichheiten erlaubt. Die Frage nach der Zulässigkeit der Verknüpfung von Auftragsvergabe und Frauenförderung ist jedoch bisher vom Europäischen Gerichtshof nicht entschieden worden. Bleibt Art. 3 Abs. 2 GG. Die Verpflichtung des Staates, die tatsächliche Gleichberechtigung von Frauen und Männern herbeizuführen, gilt für alle Bereiche, die dieser beeinflussen kann. Der Umfang dieser Verpflichtung ist umstritten. Neben anderen Meinungen wird über das sogenannte "Untermaßverbot" sogar eine Verpflichtung des Staates hergeleitet, frauenfördernd in die Wirtschaft einzugreifen, denn auch die Vernachlässigung von Pflichten sei verfassungswidrig.8



Diskriminierung neu definieren

Dringend notwendig erscheint eine Neuauflage der Diskussion um die Frage, was Diskriminierung ist. Die Benachteiligung von Frauen, wie beispielsweise die überproportionale Arbeitslosenquote, mangelnde Existenzsicherung, die vorrangige Beschäftigung in niedrigqualifizierten Bereichen, ist oft noch "Normalität". Auch der Staat schafft Rahmenbedingungen für mittelbare Diskriminierung. So fließen unterstützende Strukturmaßnahmen in Form von Subventionen in der Regel in Bereiche, in denen Männerarbeitsplätze verloren gehen. Anstatt diese Diskriminierung abzuschaffen, wird diskutiert, ob Maßnahmen, die Frauenbereiche fördern, verfassungswidrig sind. Auch die oben erwähnte Diskussion um die Härtefallklausel in Gleichstellungsgesetzen dreht sich um den armen einzelnen Mann, der diskriminiert werden könnte und lenkt so vom Problem der allgemeinen strukturellen Benachteiligung von Frauen ab. Frauenfördermaßnahmen, die Frauen als Gruppe bevorzugen, werden nur dann möglich sein, wenn sie sich auch begründen lassen und diese Begründung in der Bevölkerung akzeptiert wird. Auch hier lohnt ein Blick auf amerikanische Verhältnisse. In Kalifornien und Texas ist Affirmative Action jetzt per Volksbefragung abgeschafft worden, weil es inzwischen als Manifestation eines neuen Rassismus gewertet wird - trotz tausender unbearbeiteter Beschwerden bei den amerikanischen Gleichstellungs-

Ulrike Spangenberg studiert Jura in Göttingen.

Anmerkungen:

- 6 Entscheidung des EuGH v. 11.11.1997 zur nordrhein-westfälischen Frauenquote mit Härtefallklausel.
- 7 Dienstleistungsrichtlinie 92/50/EWG.
- 8 Degen Streit 1/1996; Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu § 218, 2 Bvf 5/ 1992

Literatur:

v. Wahl, Angelika, Öffentliche Auftragsvergabe als Mittel der Frauenförderung: Das amerikanische Modell der "Affirmative Action", Kritische Justiz 1996, 181 ff.

Tautfest, Peter, Amerikanische Karrieren, tageszeitung (taz) v. 11.09.1997.

Degen, Barbara, Staatliche Wirtschaftsförderung und Art. 3 Abs. 2 GG, Streit 1/1996, 3 ff

Brumlop, Eva, Chance oder Alibi? Frauenförderung in der privaten Wirtschaft, taz v. 25.01.1992.

Knapp, Ulla / Loer, Barbara / Rust, Ursula, Zwei Schritte vor, einer zurück – Frauenförderung in der Privatwirtschaft, in: Weg, Marianne / Stein, Otti (Hrsg.), Macht macht Frauen stark, Frauenpolitik für die neunziger Jahre, 1988, 115 ff.

Fleck, Hildegard, Chancen der Frauen am Beispiel der IBM; Jaehrling, Dieter, Praktische Frauenförderung bei Audi, in: Weg, Marianne / Stein, Otti (Hg.), Macht macht Frauen stark, 1988, 71 ff.

UINIO