



Antidiskriminierungsstelle
des Bundes

Positive Maßnahmen zur Verhinderung oder zum Ausgleich bestehender Nachteile im Sinne des § 5 AGG

Expertise von
Alexander Klose
Andreas Merx



A.	EINLEITUNG	5
I.	Ziel, Gang und Methodik der Untersuchung	5
II.	Grundlagen und Grenzen positiver Maßnahmen	7
1.	Formale und substanzielle Gleichheit.....	7
2.	Chancengleichheit und Ergebnisgleichheit	8
3.	Rechtliche und tatsächliche Gleichheit	8
4.	Gefahren positiver Maßnahmen	9
5.	Strategiewandel im Gleichbehandlungsrecht.....	10
B.	VORAUSSETZUNGEN UND PRAXIS POSITIVER MAßNAHMEN IN DEUTSCHLAND	11
I.	Analyse der rechtlichen Voraussetzungen positiver Maßnahmen im internationalen, europäischen und deutschen Gleichbehandlungsrecht	11
1.	Positive Maßnahmen im internationalen, europäischen und deutschen Recht	11
2.	Positive Maßnahmen nach § 5 AGG	20
II.	Systematische Zusammenstellung von Praxisbeispielen für positive Maßnahmen in Deutschland im Bereich Erwerbstätigkeit und im Zivilrechtsverkehr	23
1.	Typologien positiver Maßnahmen.....	23
2.	Typologien und Praxisbeispiele im Bereich der Erwerbstätigkeit.....	24
3.	Systematisierung von Praxisbeispielen im Bereich Zivilrechtsverkehr	28
C.	REGELUNGEN UND PRAXIS AUSGEWÄHLTER EU-MITGLIEDSTAATEN	31
I.	Die Praxis positiver Maßnahmen in ausgewählten EU-Mitgliedstaaten	31
1.	Niederlande	32
2.	Schweden	34
3.	Frankreich	35
4.	Vereinigtes Königreich	38
5.	Irland.....	41
6.	Österreich.....	43
7.	Ungarn	45
8.	Italien	47

II.	Komparative Untersuchung der Rechtsgrundlagen.....	48
1.	Erlaubnis und Verbote	48
2.	Pflichten und Sanktionen	49
3.	Weitere Regelungen und Maßnahmen	50
D.	ZIELE UND NUTZEN, ERFOLGSFAKTOREN UND RISIKEN POSITIVER MAßNAHMEN	51
I.	Ziele, Nutzen und Risiken positiver Maßnahmen	51
1.	Ziele positiver Maßnahmen	51
2.	Nutzen und Risiken positiver Maßnahmen	54
II.	Erfolgsfaktoren und Hindernisse.....	60
1.	Unterstützung durch die Leitungsebene.....	60
2.	Akzeptanz der nicht geförderten Gruppe.....	62
3.	Beteiligung der benachteiligten bzw. positiv zu erreichenden Personen und weiterer relevanter Akteure.....	64
4.	Bereitstellung der erforderlichen Ressourcen.....	65
5.	Einbindung in ein Gesamtkonzept	65
6.	Formulierung von Zielvorgaben und deren Überprüfung.....	66
7.	Politische und gesellschaftliche Rahmenbedingungen	68
E.	HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN	68
I.	Empfehlungen für Unternehmen, Organisationen und öffentliche Verwaltungen/Einrichtungen	68
1.	Von der Defizitorientierung zu einem kompetenzorientierten Ansatz.....	68
2.	Erkennbare Übernahme von Verantwortung durch die Leitungsebene	69
3.	Einbindung der Durchführung positiver Maßnahmen in ein langfristiges und umfassendes Gesamtkonzept des Organisationswandels.....	69
4.	Die passenden Instrumente auswählen und eine kombinierte Strategie anwenden.....	69
5.	Durchführung der positiven Maßnahmen mit einer horizontalen Diversity-Perspektive	70
6.	Förderung positiver Maßnahmen im Handeln nach außen.....	70
II.	Empfehlungen zur Weiterentwicklung der rechtlichen Rahmenbedingungen positiver Maßnahmen in Deutschland.....	71
III.	Checkliste für die Umsetzung positiver Maßnahmen.....	73

IV.	Systematische Übersicht geeigneter Instrumente und guter Beispiele für die Praxis positiver Maßnahmen	74
1.	Instrumente in der Personalgewinnung	74
2.	Instrumente zur Veränderung von Organisationsstrukturen	78
3.	Instrumente im internen Personalmanagement von Organisationen	80
F.	LITERATURVERZEICHNIS	82

A. Einleitung

I. Ziel, Gang und Methodik der Untersuchung

Ziel der Expertise ist es, Handlungsempfehlungen zu entwickeln sowohl für die Umsetzung rechtlich zulässiger und wirksamer positiver Maßnahmen als auch für die Weiterentwicklung einer nicht nur reaktiven Gleichbehandlungspolitik.¹ Dabei verstehen wir in Anlehnung an einen Definitionsvorschlag der im Auftrag der Europäischen Kommission durchgeführten internationalen Studie „Internationale Sichtweisen zu positiven Maßnahmen: eine vergleichende Analyse in der Europäischen Union, in Kanada, in den USA und in Südafrika (PAMECUS)“ als positive Maßnahmen zunächst² alle Aktivitäten, die implementiert werden, um in der Praxis eine vollständige und effektive Chancengleichheit für alle Mitglieder der Gesellschaft zu gewährleisten, die benachteiligt sind oder anderweitig die Folgen vergangener oder gegenwärtiger Diskriminierung³ zu erleiden haben.⁴

Im Anschluss an einleitende Überlegungen zu den Grundlagen und Grenzen positiver Maßnahmen werden im folgenden Kapitel zunächst deren rechtliche Rahmenbedingungen untersucht, wie sie sich aus dem internationalen, europäischen und deutschen Recht ergeben. Es folgt eine typologisierende Zusammenstellung von Praxisbeispielen für positive Maßnahmen in Deutschland im Bereich Erwerbstätigkeit und im Zivilrechtsverkehr.

Das folgende Kapitel porträtiert die Praxis positiver Maßnahmen in acht ausgewählten Mitgliedstaaten der Europäischen Union, wobei nach Möglichkeit die historischen, politischen, sozialen und kulturellen sowie die rechtlichen Rahmenbedingungen berücksichtigt werden. Letztere werden im Anschluss systematisierend verglichen.

Zielen, Nutzen und Risiken sowie Erfolgsfaktoren und Hindernissen positiver Maßnahmen in Deutschland und Europa ist das folgende Kapitel gewidmet, in dessen Zentrum die im Rahmen der Expertise durchgeführte Befragung steht.

Vor diesem Hintergrund können abschließend Handlungsempfehlungen sowohl für die Weiterentwicklung der rechtlichen Rahmenbedingungen positiver Maßnahmen in Deutschland als auch für deren Durchführung und Umsetzung in der Praxis von Unternehmen, Organisationen und öffentlichen Verwaltungen/Einrichtungen entwickelt werden.

¹ Wir danken Prof. Dr. Susanne Baer für wertvolle Anregungen und Kritik. Unser Dank gilt darüber hinaus Sibel Kara, Sarah Schulze und Christian Boulanger, die zur Erstellung dieser Expertise beigetragen haben.

² Weitere Verständnisse und Kategorien positiver Maßnahmen diskutieren wir unter B. II.

³ Während verbotene Ungleichbehandlungen im europäischen Recht als Diskriminierungen bezeichnet werden, spricht das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz von Benachteiligungen. Wir verwenden beide Begriffe synonym.

⁴ Archibong, Internationale Sichtweisen zu positiven Maßnahmen, 2009, S. 6.

Ziel der im Rahmen dieser Expertise durchgeführten empirischen Untersuchung war es, Wissen über die Durchführung positiver Maßnahmen in Deutschland, die damit verfolgten Ziele sowie über Erfahrungen bei ihrer Durchführung zu generieren. Aufgrund des explorativen Charakters der Untersuchung wurde bei der Auswahl der Befragten keine Repräsentativität angestrebt, sondern es wurden gezielt Organisationen, Verbände, Unternehmen und Einzelpersonen angesprochen, von denen erwartet werden konnte, dass sie über das zur Beantwortung der Fragen erforderliche Wissen verfügen. Dies erfolgte in Form von insgesamt 54 teils schriftlichen, teils leitfadengestützten telefonischen Befragungen, die im Zeitraum vom Anfang Dezember 2009 bis Mitte Februar 2010 durchgeführt wurden.⁵ Befragt wurden:

- Expert/innen im Bereich Antidiskriminierungsrecht/Positive Maßnahmen⁶,
- Verbandsvertreter/innen⁷,
- Personalverantwortliche und betriebliche Interessenvertretungen in Unternehmen⁸,
- Personalverantwortliche und Gleichstellungsbeauftragte in Städten und Gemeinden⁹,

⁵ An die ausgewählten Personen wurde zunächst per (elektronischer) Post neben einem Anschreiben, das Hinweise auf die Expertise und ihre Auftraggeberin sowie Informationen über den dieser Studie zugrunde liegenden Begriff positiver Maßnahmen enthielt, ein digitaler Fragebogen versandt. Wurde der Fragebogen innerhalb der im Anschreiben genannten Frist nicht zurückgeschickt, erfolgte eine Erinnerung verbunden mit dem Angebot, die Fragen im Rahmen eines telefonischen Interviews zu beantworten.

⁶ Befragt wurden Expert/innen des Antidiskriminierungsrechts aus den Rechts- und Sozialwissenschaften, der Bundesverwaltung, den Landes- und kommunalen Antidiskriminierungsstellen und unabhängigen Antidiskriminierungsbüros. Aus den anhand relevanter Veröffentlichungen und Erfahrungswissen ausgewählten Kandidat/innen wurde (wie in allen folgenden Gruppen) eine Zufallsauswahl gezogen. Von den 15 angefragten Expert/innen nahmen neun an der Befragung teil.

⁷ Die Auswahl erfolgte auf Grundlage der Liste der Verbände, die 2005 im Deutschen Bundestag an der Anhörung zum damaligen ADG-Entwurf beteiligt waren. Uns ist bewusst, dass wir damit einem politisch gesteuerten Filter folgen. Zu den 25 angeschriebenen Verbänden gehörten Gewerkschaften und Arbeitgeber/innen-Verbände, Wohlfahrtsverbände sowie Verbände von Gruppen, die typischerweise von Diskriminierung betroffen sind. 10 Verbände beteiligten sich an der Befragung.

⁸ Kontaktiert wurden neben den 30 im Deutschen Aktienindex enthaltenen Unternehmen 20 weitere Unternehmen unterschiedlicher Größe. Auswahlkriterien waren: Unterzeichnung der „Charta der Vielfalt“ und/oder Abschluss einer Betriebsvereinbarung zur Bekämpfung von Diskriminierung (Auskunft des DGB Bildungswerks), Teilnahme an Wettbewerben und Eintragung in Best Practice-Datenbanken im Themenbereich Gleichbehandlung/Vielfalt. Antworten liegen von insgesamt zehn Unternehmen (davon sechs DAX-Unternehmen) vor und erfolgten insbesondere durch die Unternehmensleitung, Personalverantwortliche und Gleichstellungsbeauftragte.

⁹ Angeschrieben wurden 25 Kommunen, wobei auf ein ausgewogenes Verhältnis im Hinblick auf Region (Nord-, Süd-, West- und Ostdeutschland) und Größe (Großstädte, mittlere Städte, kleinere Kommunen) geachtet wurde. Ein weiteres Kriterium waren von der Kommune ergriffene Maßnahmen im Bereich Antidiskriminierung/Gleichbehandlung, wie z. B. die Einrichtung kommunaler Antidiskriminierungsstellen. Es liegen 11 Antworten vor, die meist von Personalverantwortlichen, Gleichstellungsbeauftragten und Rechtsabteilungen stammen.

- Personalverantwortliche und Gleichstellungsbeauftragte an Universitäten¹⁰,
- Expert/innen aus nationalen Antidiskriminierungsstellen der ausgewählten EU-Mitgliedstaaten¹¹.

Den Befragten wurde im Anschreiben Anonymität und Vertraulichkeit zugesichert. Soweit im Rahmen der Expertise auf einzelne Antworten Bezug genommen wird, werden diese daher lediglich den vorgenannten Gruppen zugeordnet.

II. Grundlagen und Grenzen positiver Maßnahmen

Positive Maßnahmen stehen im Spannungsverhältnis zwischen formaler und substanzieller, rechtlicher und tatsächlicher Gleichheit. Begründet werden sie mit der Forderung nach Chancen-, teils auch nach Ergebnisgleichheit. Gleichzeitig wird auf Gefahren hingewiesen, die bestimmte Formen positiver Maßnahmen beinhalten können. Die Entwicklung positiver Maßnahmen lässt sich als Strategiewechsel im europäischen Gleichbehandlungsrecht verstehen.

1. Formale und substanzielle Gleichheit

Das Recht auf formale Gleichbehandlung ohne „Ansehen der Person“ ist ein menscheitsgeschichtlicher Meilenstein und in allen Grund- und Menschenrechtskatalogen verankert. Die nur formale Gleichbehandlung wird jedoch zum Problem, wenn relevante Unterschiede von Sachverhalten oder Personen unberücksichtigt bleiben oder als sachgerechte Differenzierung verstanden werden, auch wenn sie Benachteiligungen darstellen.¹² Dies lässt sich am Beispiel der Privatautonomie im bürgerlichen Recht illustrieren.¹³ So gingen die Schöpfer des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB) von einem Modell formal gleicher Teilnehmer am Privatrechtsverkehr aus. Der Fortschritt, der darin gegenüber feudalen Privilegien einer ständischen Gesellschaft liegt, ist heute schon fast vergessen. Doch gilt auch in der bürgerlichen Gesellschaft, dass Vertragsfreiheit nur im Falle eines annähernd ausgewogenen Kräfteverhältnisses der Vertragspartner/innen zu einem angemessenen Interessenausgleich führt. Folge war zum einen die

¹⁰ Auch die Auswahl der 25 Universitäten erfolgte in einem ersten Schritt im Hinblick auf Region und Größe und es wurde dann eine geschichtete Zufallsauswahl gezogen. Die sieben vorliegenden Antworten stammen von Personalverantwortlichen und Gleichstellungsbeauftragten.

¹¹ Antworten liegen aus allen ausgewählten Mitgliedstaaten mit Ausnahme Italiens vor.

¹² Rudolf/Mahlmann-Mahlmann, Gleichbehandlungsrecht, 2007, S. 43 f.. Diese Erkenntnis geht zurück auf Arbeiten von Sacksofsky, Das Grundrecht auf Gleichberechtigung, 1996; Baer, Würde oder Gleichheit?, 1995; Maihofer, Geschlecht als Existenzweise, 1995; Schiek, Differenzierte Gerechtigkeit, 2000.

¹³ Die Diskussion führen ausführlicher Säcker und Baer in: ZRP 2002, S. 286ff. und S. 290 ff..

Entwicklung spezifischer Rechtsgebiete wie z. B. des Arbeitsrechts, später des Verbraucherschutzrechts, zum anderen besteht heute weitgehend Einigkeit darüber, dass der Ausgleich gestörter Vertragsparität zu den Hauptaufgaben des Zivilrechts gehört. So hat das Bundesverfassungsgericht die Zivilgerichte ermahnt, sich in diesen Fällen nicht mit der Feststellung „Vertrag ist Vertrag“ zu begnügen, sondern zu klären, ob die vertragliche Regelung eine Folge strukturell ungleicher Verhandlungsstärke ist, also eine „gestörte Parität“ vorliegt, und gegebenenfalls korrigierend einzugreifen.¹⁴

2. Chancengleichheit und Ergebnisgleichheit

In der Diskussion um positive Maßnahmen spielt auch immer wieder das Verhältnis von Chancen- und Ergebnisgleichheit eine Rolle. Das liberale Ideal eines mündigen, selbst bestimmten Menschen, der für sich selbst Folgen des Handelns schafft (z. B. eine bestimmte Qualifikation zu erlangen), die von denen anderer (möglicher) Entscheidungen abweichen und dafür Verantwortung übernimmt, lässt sich nur dort mit der Forderung nach Ergebnisgleichheit vereinbaren, wo diese Folgen (also z. B. die Qualifikation) tatsächlich gleich ist. Das Beispiel zeigt auch, dass Chancen- und Ergebnisgleichheit zusammen fallen können: So lässt sich aus dem Prinzip eigenverantwortlichen Handelns die Forderung nach gleichen Chancen oder Ressourcen ableiten, um ein bestimmtes Ergebnis (z. B. eine bestimmte berufliche Position) zu erreichen. Dauerhafte Ergebnisungleichheit ist immer auch Folge fehlender Chancengleichheit. Positive Maßnahmen, die z. B. durch kompensierende Bevorzugungsregeln Ergebnisgleichheit sicherstellen, können sich in solchen Situationen als die einzige Möglichkeit erweisen, Chancengleichheit herzustellen.¹⁵

3. Rechtliche und tatsächliche Gleichheit

Seit mehr als 60 Jahren darf nach Art. 3 Abs. 3 GG niemand „wegen seines Geschlechtes, seiner Abstammung, seiner „Rasse“,¹⁶ seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens, seiner religiösen oder politischen Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt werden.“ 1994 wurde die Vorschrift um das Verbot der Benachteiligung wegen einer Behinderung ergänzt. Darüber hinaus erhielt der Staat in Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG den Auftrag, die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern zu fördern und auf die Beseitigung bestehender Nachteile hinzuwirken.

¹⁴ BVerfG v. 19. Oktober 1993, NJW 1994, S. 36, 39.

¹⁵ Rudolf/Mahlmann-Mahlmann, Gleichbehandlungsrecht, 2007, S. 44 f.. Grundlegend für die Debatte in Deutschland: Pfarr, Quoten und Grundgesetz, 1988; Pfarr/Bertelsmann, Diskriminierung im Erwerbsleben, 1989; Raasch, Frauenquote und Männerrechte, 1991.

¹⁶ Der Begriff der „Rasse“ verweist auf überholte Vorstellungen von biologisch vererbbaaren Untergruppen der Menschheit und wird daher in Anführungszeichen gesetzt. Er wird gleichwohl beibehalten, um die rassistischen, d. h. insbesondere an Hautfarbe, Augenform, Haartracht anknüpfende Diskriminierungen zugrunde liegenden Vorstellungen bezeichnen zu können.

Diesem Gleichheitsversprechen der Verfassung steht eine Wirklichkeit gegenüber, in der z. B. Frauen (außerhalb des öffentlichen Dienstes) 2008 im Durchschnitt noch immer 23 % weniger verdienten als ihre männlichen Kollegen¹⁷ und in der z. B. Menschen mit Migrationshintergrund 2005 mit über 28 % ein im Vergleich zur Gesamtbevölkerung (15 %) fast doppelt so hohes Armutsrisiko hatten.¹⁸ Diese sozioökonomischen Daten verweisen auf strukturelle Nachteile, denen die Angehörigen bestimmter Gruppen ausgesetzt sind und die tatsächliche Gleichstellung verhindern.¹⁹ Diesen Nachteilen können sowohl bewusste Ausgrenzungshandlungen als auch unbewusste Vorurteile, insbesondere stereotype Vorstellungen über Frauen, über Migrant/innen, über Muslime/a, über Jüdinnen und Juden, über Homo-, Trans- oder Intersexuelle, über Alte oder Junge oder über Menschen mit Behinderung im Unterschied zu vermeintlich „normalen“ Menschen zugrunde liegen, die sich durch formale Gleichbehandlungsgebote allein nicht überwinden lassen.²⁰

4. Gefahren positiver Maßnahmen

Ob positive Maßnahmen generell geeignet sind, Benachteiligungen zu verhindern oder zu beseitigen, ist nicht unumstritten. Ein grundlegendes Problem wird unter dem Stichwort „Gruppismus“ diskutiert.²¹

¹⁷ BMFSFJ, Entgeltungleichheit zwischen Frauen und Männern in Deutschland, 2009, S. 4. Danach liegt Deutschland im EU-Vergleich auf dem siebtletzten Platz. Bei Hochschulabsolvent/innen und Führungskräften ist der Abstand noch größer. Die Daten sind im Detail umstritten, nicht jedoch das Problem an sich.

¹⁸ Bundesregierung, Lebenslagen in Deutschland. Der 3. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, 2008, S. 140. Dem Risiko der Einkommensarmut unterliegt, wer ein Einkommen hat, das unterhalb eines bestimmten Mindestabstands zum Mittelwert der Gesellschaft liegt.

¹⁹ Zu strukturellen Benachteiligungen liegen in Deutschland insbesondere Forschungsergebnisse zum Geschlecht (von Frauen, teils von Männern), zu Behinderung und Migrationshintergrund vor; insbesondere qualitative Daten zeigen Benachteiligungen hinsichtlich der sexuellen Orientierung und hinsichtlich der Hautfarbe, des sonstigen Aussehens, der zugeschriebenen nichtdeutschen Nationalität. Die Erforschung der „Realität der Diskriminierung in Deutschland“ hat sich ein von der EU und dem BMFSFJ gefördertes Forschungsprojekt an der Freien Universität Berlin zum Ziel gesetzt (www.diskriminierung-in-deutschland.de) [16. April 2010].

²⁰ Rust/Falke, AGG, 2007, § 5 Rn. 5 mit Verweis auf EuGH v. 11. November 1997, Rs. 409/95 (Marschall), Slg. 1997, S. 6363, Rn. 23-33 (dazu unten).

²¹ Baer, Chancen und Grenzen positiver Maßnahmen nach § 5 AGG. Vortrag zum 6. Geburtstag des ADNB im TBB, Manuskript 2009, S. 2 ff. (http://baer.rewi.hu-berlin.de/w/files/ls_aktuelles/09_adnb_baer.pdf) [16. April 2010]. Baer bezieht sich auf Rogers Brubaker, Ethnizität ohne Gruppen, 2007.

Dieses stellt sich im gesamten Gleichstellungsrecht, wird aber bei positiven Maßnahmen besonders deutlich, denn diese beziehen sich häufig auf Gruppen und Menschen als deren Angehörige.²²

Es besteht die Gefahr, dass damit das wiederholt wird, was Stereotypen zugrunde liegt: Menschen werden auf eine Eigenschaft reduziert, indem sie nur als Angehörige einer sozial konstruierten „Gruppe“ gesehen werden. Maßnahmen, die nun ihrerseits, wenn auch in einem „positiven Sinn“ an diese Gruppen anknüpfen, können das Denken in eben diesen Gruppen unterstützen, statt es zu überwinden.²³ Dieses „Dilemma der Differenz“ wird noch durch die Gefahr verstärkt, dass die geförderte Gruppe wegen der Heraushebung erst recht benachteiligt wird (das „Stigma der Quote“).²⁴ Es ist bei der Beurteilung von Nutzen und Risiken positiver Maßnahmen ebenso zu berücksichtigen, wie die weitere Gefahr, dass häufig gerade die Angehörigen einer Gruppe gefördert werden, die am wenigsten darauf angewiesen sind.²⁵

5. Strategiewandel im Gleichbehandlungsrecht

Auf europäischer Ebene setzte sich Mitte der 80er Jahre die Auffassung durch, dass die geltenden Rechtsvorschriften über die Gleichbehandlung, die zur Stärkung der Rechte Einzelner erlassen wurden, nicht ausreichen, um alle faktischen Ungleichheiten zu beseitigen. Zur Bekämpfung der Benachteiligung von Frauen und Menschen mit Behinderung in der Arbeitswelt empfahl der Rat den Mitgliedstaaten daher eine Politik positiver Maßnahmen.²⁶ Diesem Strategiewechsel liegt zunächst der Wechsel von einem formalen hin zu einem substanzialen Gleichheitsverständnis zugrunde.

²² Solchen statischen, homogenisierenden und abgrenzenden Denkfiguren, die Menschen einem einzigen gruppenbezogenen Einteilungskriterium zuordnen wollen, ist ein dynamisches, offenes und prozesshaftes Identitätsverständnis entgegenzustellen, das den komplexen und widersprüchlichen Prozessen der Identitätsbildung zumal in unübersichtlichen, postmodernen Gesellschaften gerechter wird. Ein klassisches Konzept zur bildhaften Darstellung der vielseitig miteinander verwobenen und sich mehrfach überschneidenden Facetten menschlicher Identität haben Gardenswartz/Rowe, *Diversity Teams at Work*, 1995 entwickelt: Zum inneren Kern der individuellen Persönlichkeit zählen danach die Dimensionen Alter, Geschlecht, ethnische Zugehörigkeit/Hautfarbe, physische Fähigkeiten, Religion und sexuelle Identität. In einem zweiten Kreis folgen geographische Herkunft, Familienstand, Elternschaft, Auftreten, Berufserfahrung, Ausbildung, Einkommen, Gewohnheiten und Freizeitverhalten. Als dritte, organisationsbezogene Gruppe identitätsbildender Eigenschaften gelten schließlich Dimensionen wie Funktion, Arbeitsinhalte/Zugehörigkeit, Dauer der Zugehörigkeit, Arbeitsort, Gewerkschaftszugehörigkeit und Status. Auch diese Darstellung ist weder vollständig noch abschließend, wie etwa das Fehlen der Kategorien Staatsangehörigkeit und soziale Stellung zeigt, gibt jedoch einen Eindruck von der Komplexität menschlicher Identitäten.

²³ Rust/Falke, AGG, 2007, § 5 Rn. 7, die darüber hinaus auf Aufwand und Kosten verweisen, die mit einem Vertragsschluss mit den Begünstigten verbunden seien und diesen unattraktiv machen können. Dabei ist jedoch zu beachten, dass Regelungen, wie etwa das in diesem Zusammenhang häufig genannte Mutterschutzgesetz, nicht dem Ziel der Gewährleistung von Chancengleichheit, sondern dem Schutz der körperlichen Verfassung sowie der Förderung der Beziehung zwischen Mutter und Kind dienen.

²⁴ Dies insbesondere dort, wo positive Maßnahmen auf Akzeptanzprobleme bei Mitgliedern der nicht geförderten Gruppe stoßen.

²⁵ Däubler/Bertzbach-Hinrichs, AGG, 2. Auflage 2008, § 5 Rn. 13.

²⁶ Empfehlung 84/635/EWG des Rates v. 13. Dezember 1984 zur Förderung positiver Maßnahmen für Frauen. Empfehlung 86/379/EWG des Rates v. 24. Juli 1986 zur Beschäftigung von Behinderten in der Gemeinschaft, die unter I. b) i) bereits realistische Quoten für die Beschäftigung von Behinderten durch öffentliche und private Unternehmen empfiehlt.

Dazu kommt die Erkenntnis, dass gesetzliche Diskriminierungsverbote um Maßnahmen der Rechtsdurchsetzung ergänzt werden müssen, also zur Sensibilisierung gegenüber Vorurteilen, zur Sichtbarmachung der Vorteile von Diversität und – nicht zuletzt – zur Bekämpfung von Barrieren und Unterrepräsentation.²⁷

Zudem wurden seit Ende der 90er Jahre bestehende Hierarchien des Gleichbehandlungsschutzes verringert, indem auf Grundlage des 1998 eingefügten ex-Art. 13 EGV (Art. 19 AEUV) mit der sog. Antirassismusrichtlinie (RL 2000/43/EG) und der Rahmenrichtlinie (RL 2000/78/EG) Vorschriften geschaffen wurden, die das bestehende Niveau des Schutzes vor Diskriminierungen wegen der Staatsangehörigkeit (als Konstitutionsprinzip des Gemeinschaftsrechts) und des Geschlechts²⁸ auf rassistische Diskriminierungen und Diskriminierungen wegen der ethnischen Herkunft, der Religion und Weltanschauung, der sexuellen Identität, einer Behinderung und des Alters übertragen haben.²⁹ Der deutsche Gesetzgeber hat diese Entwicklung mit § 5 des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG) nachvollzogen, der positive Maßnahmen unter bestimmten, im Anschluss zu diskutierenden Voraussetzungen für alle in § 1 AGG genannten Merkmale für zulässig erklärt.

B. Voraussetzungen und Praxis positiver Maßnahmen in Deutschland

I. Analyse der rechtlichen Voraussetzungen positiver Maßnahmen im internationalen, europäischen und deutschen Gleichbehandlungsrecht

1. Positive Maßnahmen im internationalen, europäischen und deutschen Recht

a) Positive Maßnahmen im internationalen Recht

Das Diskriminierungsverbot in Art. 26 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (CCPR) enthält zwar keinen ausdrücklichen Hinweis auf die Zulässigkeit positiver Maßnahmen. Gleichwohl wird aus der Formulierung der Vorschrift („gegen jede Diskriminierung ... gleichen und wirksamen Schutz“) geschlossen, dass sie positive Maßnahmen zumindest nahe legt oder sogar verlangt. Soweit positive Maßnahmen eine Ungleichbehandlung implizieren, müssen sie objektiv, angemessen begründet und verhältnismäßig im Hinblick auf das verfolgte Ziel sein.

²⁷ Ausführlich: Wladasch/Liegl, Positive Maßnahmen, 2009, S. 19 f.. Zu den Problemen der Rechtsdurchsetzung: Pfarr/Kocher, Kollektivverfahren im Arbeitsrecht, 1998.

²⁸ Ein vergleichsweise dichter Schutz wird gewährleistet für das Arbeitsleben durch: RL 75/117/EWG, 76/207/EWG i.d.F. v. RL 2002/73/EG, RL 86/378/EWG – zusammengefasst seit 15. August 2009 durch RL 2006/54/EG; für soziale Sicherheit: RL 79/7/EWG, für Güter und Dienstleistungen: 2004/113/EG.

²⁹ Ob auf diese Weise erneut Hierarchien geschaffen wurden, diskutiert Baer in: Ungleichheit der Gleichheiten? 2008, S. 421 ff. und in: Frauen und Männer, Gender und Diversität, 2008, S. 21 ff..

verfolgten Ziel stehen.³⁰ Auch im Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR) findet sich keine spezielle Regelung positiver Maßnahmen. Der zuständige Ausschuss hat Fördermaßnahmen für Frauen und Menschen mit Behinderungen unter der Voraussetzung für zulässig erachtet, dass diese (noch) notwendig sind, um tatsächliche Diskriminierung zu überwinden, und dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit genügen.³¹

Demgegenüber gelten nach Art. 4 Abs. 1 des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) zeitweilige, spezielle Maßnahmen der Vertragsstaaten zur beschleunigten Herbeiführung der tatsächlichen Gleichberechtigung von Mann und Frau nicht als Diskriminierung, wenn sie nicht die Beibehaltung ungleicher oder gesonderter Maßstäbe zur Folge haben und aufgehoben werden, sobald die Ziele der Chancengleichheit und Gleichbehandlung erreicht sind.³² Das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (CERD) enthält in Art. 1 Abs. 4 eine vergleichbare Regelung, geht in Art. 2 Absatz 2 aber noch einen Schritt weiter und verpflichtet die Vertragsstaaten dazu, „besondere und konkrete Maßnahmen zu treffen, um die angemessene Entwicklung und einen hinreichenden Schutz bestimmter Rassengruppen oder ihnen angehörender Einzelpersonen sicherzustellen, damit gewährleistet wird, dass sie in vollem Umfang und gleichberechtigt in den Genuss der Menschenrechte und Grundfreiheiten gelangen“, wenn die Umstände dies rechtfertigen.³³

Auch das jüngste internationale Menschenrechtsabkommen, die am 3. Mai 2008 in Kraft getretene Behindertenrechtskonvention (CRPD), enthält in Art. 27 Abs. 1 Buchst. h) eine Verpflichtung zu positiven Maßnahmen. Danach sichern und fördern die Mitgliedstaaten die Verwirklichung des Rechts auf Arbeit durch geeignete Schritte, einschließlich des Erlasses von Rechtsvorschriften, „um unter anderem die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen im privaten Sektor durch geeignete Strategien und Maßnahmen zu fördern, wozu auch Programme für positive Maßnahmen, Anreize und andere Maßnahmen gehören können“. Darüber hinaus verpflichtet die zentrale Implementierungsklausel in Art. 4 Abs. 1 der Konvention die Mitgliedstaaten dazu, die volle Verwirklichung aller Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle Menschen mit Behinderungen ohne jede Diskriminierung aufgrund von Behinderung zu gewährleisten und zu fördern.³⁴

³⁰ Allgemeine Bemerkungen 4 (1981), 18 (1989) und 28 (2000) des Menschenrechtsausschusses (www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/comments.htm) [16. April 2010].

³¹ Danach ist zu gewährleisten, dass die Entscheidung zugunsten des männlichen Bewerbers ausfallen kann, wobei alle in seiner Person liegenden Gründe anhand eines objektiven Maßstabs zu bewerten sind. Allgemeine Bemerkung 16 (2005) des CESCR-Ausschusses. Zur Behinderung: Allgemeine Bemerkung 5 (1994) (www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/comments.htm) [16. April 2010].

³² Danach sind Quoten nur für gleich qualifizierte Mitglieder einer benachteiligten Gruppe zulässig (Europäische Kommission, Mehr als formale Gleichstellung, 2007, S. 59). Der CEDAW-Ausschuss geht davon aus, dass die Vertragsstaaten verpflichtet sind, entsprechende Maßnahmen zu ergreifen, wenn sich diese als notwendig und angemessen erweisen: Allgemeine Bemerkung 25 (2004) (<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/comments.htm>) [16. April 2010].

³³ Nach der Allgemeinen Empfehlung 32 (2009) des CERD-Ausschusses bezieht sich diese Voraussetzung auf den ungleichen Genuss der Menschenrechte durch Personen und Gruppen im jeweiligen Mitgliedstaat und die daraus folgende Notwendigkeit dieser Ungleichheit zu korrigieren. (<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/comments.htm>) [16. April 2010].

³⁴ Zum Innovationspotenzial der UN-Behindertenrechtskonvention vgl. Bielefeldt im gleichnamigen Essay, 2009.

Zu berücksichtigen ist schließlich das Übereinkommen über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf der Internationalen Arbeitsorganisation aus dem Jahr 1958 (IAO-Übereinkommen Nr. 111). Nach dessen Art. 5 Abs. 2 können die Mitgliedstaaten nach Anhörung der maßgebenden Arbeitgeber/innen- und Arbeitnehmer/innenverbände erklären, dass Maßnahmen nicht als Diskriminierung gelten, sofern diese auf die Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse von Personen abzielen, die aus Gründen des Geschlechts, des Alters, der Behinderung, der Familienpflichten oder der sozialen oder kulturellen Stellung anerkanntermaßen besonders schutz- oder hilfsbedürftig sind.

b) Positive Maßnahmen im Gemeinschaftsrecht

Zentrale Norm für die Bewertung positiver Maßnahmen im Gemeinschaftsrecht war lange Zeit Art. 2 Abs. 4 RL 76/207/EWG. Danach steht die Richtlinie „nicht den Maßnahmen zur Förderung der Chancengleichheit für Männer und Frauen, insbesondere durch Beseitigung der tatsächlich bestehenden Ungleichheiten, die die Chancen der Frauen in den in Artikel 1 Abs. 1 genannten Bereichen beeinträchtigen, entgegen“.³⁵ Zweck der Vorschrift ist es also, Maßnahmen zuzulassen, die zwar nach ihrer äußeren Erscheinung diskriminierend sind, tatsächlich aber in der sozialen Wirklichkeit bestehende Ungleichheiten beseitigen oder verringern sollen.³⁶

Mit dem Vertrag von Amsterdam hat dieses Ziel auch im Primärrecht seinen Niederschlag gefunden. Nach Art. 157 Abs. 4 AEUV (ex-Art. 141 Abs. 4 EGV) hindert der Grundsatz der Gleichbehandlung die Mitgliedstaaten im Hinblick auf die „effektive Gewährleistung der vollen Gleichstellung von Männern und Frauen im Arbeitsleben“ nicht daran, „zur Erleichterung der Berufstätigkeit des unterrepräsentierten Geschlechts oder zur Verhinderung bzw. zum Ausgleich von Benachteiligungen in der beruflichen Laufbahn spezifische Vergünstigungen beizubehalten oder zu beschließen.“³⁷ Auffällig ist, dass anders als in Art. 2 Abs. 4 RL 76/207/EWG nicht (nur) von der „Förderung der Chancengleichheit“ sondern von der „effektiven Gewährleistung der vollen Gleichstellung“ die Rede ist. Bisher musste der Europäische Gerichtshof (EuGH) jedoch nicht zu der Frage Stellung nehmen, ob Maßnahmen, die nach RL 76/207/EWG unzulässig waren, nach Art. 157 Abs. 4 AEUV (ex-Art. 141 Abs. 4 EGV) zulässig sein können.³⁸

³⁵ Nach Art. 1 Abs. 1 gilt die Richtlinie für den Zugang zur Beschäftigung, einschließlich des beruflichen Aufstiegs, und den Zugang zur Berufsbildung sowie in Bezug auf die Arbeitsbedingungen und in Bezug auf die soziale Sicherheit.

³⁶ EuGH v. 25. Oktober 1988, Rs. 312/86 (Französische Republik), Slg. 1988, S. 6315, Rn. 15. Seitdem ständige Rechtsprechung, vgl. zuletzt EuGH v. 30. September 2004, Rs. 319/03 (Briheche), Slg. 2004, S. 8807, Rn. 22.

³⁷ Die dem Vertrag von Amsterdam beigefügte Erklärung Nr. 28 zu Art. 141 Abs. 4 stellt klar, dass die Maßnahmen in erster Linie der Verbesserung der Lage der Frauen im Arbeitsleben dienen.

³⁸ Ausdrücklich offen gelassen in: EuGH v. 30. September 2004, Rs. 319/03 (Briheche), Slg. 2004, S. 8807, Rn. 31.

Durch die Änderungsrichtlinie 2002/73/EG ist Art. 2 Abs. 4 RL 76/207/EWG inzwischen zugunsten eines Verweises auf Art. 157 Abs. 4 AEUV (ex-Art. 141 Abs. 4 EGV) aufgehoben worden.³⁹ Auch die in RL 2000/43/EG und RL 2000/78/EG enthaltenen Regelungen zu positiven Maßnahmen sind eng an Art. 157 Abs. 4 AEUV (ex-Art. 141 Abs. 4 EGV) angelehnt.⁴⁰

Der EuGH hatte in den vergangenen 30 Jahren wiederholt Gelegenheit, die Möglichkeiten und Grenzen, die das Gemeinschaftsrecht für positive Maßnahmen bietet, aufzuzeigen. Die relevanten Urteile sollen im Folgenden skizziert werden, um Entwicklungstendenzen aber auch -potenziale aufzuzeigen und zugleich einige der umstrittensten Formen positiver Maßnahmen vorzustellen.

Bereits 1980 hatte sich der EuGH mit einer positiven Maßnahme – gewissermaßen in eigener Sache – zu beschäftigen. Streitgegenstand war eine Expatriierungszulage für Beamte/innen am EuGH, die nicht im Besitz der luxemburgischen Staatsangehörigkeit waren. Der EuGH maß die Zulage daran, ob durch sie die notwendige Gleichheit zwischen den Beamte/innen im Ergebnis hergestellt werde, und kam zu dem Schluss, dass dies angesichts der in Luxemburg bestehenden rechtlichen und tatsächlichen Nachteile für ausländische Beamte/innen der Fall sei.⁴¹ Auch in zwei weiteren Verfahren aus dem Jahr 1987 war die Gemeinschaft Beklagte. Beamtinnen der Kommission griffen die Beförderung ihrer männlichen Konkurrenten u. a. mit dem Argument an, dass bei gleicher Qualifikation der Bewerber/innen der Bewerbung des auf der fraglichen Hierarchieebene unterrepräsentierten Geschlechts der Vorzug zu geben sei. Der Gerichtshof konnte eine grundsätzliche Entscheidung in beiden Fällen vermeiden, indem er der Kommission einen weiten Spielraum bei der Beurteilung der Bewerber/innen zusprach und – deren Bewertung folgend – die männlichen Bewerber für besser qualifiziert hielt.⁴²

³⁹ Art. 2 Abs. 8 RL 76/207/EWG n.F. lautete seit dem 5. Oktober 2002: „Die Mitgliedstaaten können im Hinblick auf die Gewährleistung der vollen Gleichstellung von Männern und Frauen Maßnahmen im Sinne von Artikel 141 Absatz 4 des Vertrags beibehalten oder beschließen.“ Inzwischen findet sich die Vorschrift in Art. 3 RL 2006/54/EG, nach dessen Erwägungsgrund Nr. 22 die Mitgliedstaaten angesichts der derzeitigen Lage in erster Linie darauf hinwirken sollen, die Lage der Frauen im Arbeitsleben zu verbessern.

⁴⁰ Art. 5 RL 2000/43/EG lautet: „Der Gleichbehandlungsgrundsatz hindert die Mitgliedstaaten nicht daran, zur Gewährleistung der vollen Gleichstellung in der Praxis spezifische Maßnahmen, mit denen Benachteiligungen aufgrund der Rasse oder ethnischen Herkunft verhindert oder ausgeglichen werden, beizubehalten oder zu beschließen.“ Art. 7 Abs. 1 RL 2000/78/EG unterscheidet sich – abgesehen von der Beschränkung auf das Berufsleben und der Bezugnahme auf die in Art. 1 genannten Merkmale – von Art. 5 RL 2000/43/EG nur dadurch, dass von „völliger“ statt von „voller Gleichstellung“ und von „einführen“ statt „beschließen“ die Rede ist.

⁴¹ EuGH v. 16. Oktober 1980, Rs. 147/79 (Hochstrass), Slg. 1980, S. 3005, Rn. 9-12.

⁴² EuGH v. 12. Februar 1987, Rs. 233/85 (Bonino), Slg. 1987, S. 739, Rn. 9; EuGH v. 16. Dezember 1987, Rs. 111/86 (Delauche), Slg. 1987, S. 5345, Rn. 8-10.

Dabei blieb es, bis 1995 das Bundesarbeitsgericht den EuGH zu einer Entscheidung darüber zwang, ob § 4 des Bremer Landesgleichstellungsgesetzes (LGG), wonach Frauen bei gleicher Qualifikation wie ihre männlichen Mitbewerber vorrangig einzustellen und zu befördern waren, solange Frauen in den jeweiligen Bereichen nicht mindestens zur Hälfte vertreten waren, als Maßnahme i. S. d. Art. 2 Abs. 4 RL 76/207/EWG zulässig ist. Der Gerichtshof folgte seinem Generalanwalt in der Begründung, dass Art. 2 Abs. 4 als eng auszulegende Ausnahme vom Diskriminierungsverbot lediglich die Förderung der Chancengleichheit ermögliche. Indem Bewerberinnen „automatisch der Vorrang“ eingeräumt werde, setze § 4 LGG jedoch an die Stelle der „Förderung der Chancengleichheit das Ergebnis, zu dem allein die Verwirklichung einer solchen Chancengleichheit führen könne“.⁴³

Damit stellte sich die Frage, ob Ergebnisgleichheit überhaupt noch Ziel positiver Maßnahmen sein durfte.⁴⁴ Bereits zwei Jahre später hatte der Gerichtshof Gelegenheit, seine Rechtsprechung zur Vereinbarkeit von Quotenregelungen mit Art. 2 Abs. 4 RL 76/207/EWG weiterzuentwickeln. Das Urteil betraf das nordrhein-westfälische Beamtenengesetz, nach dessen § 25 Abs. 5 S. 2 Frauen bei gleicher Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung bevorzugt zu befördern waren, soweit im jeweiligen Beförderungsamte der Laufbahn weniger Frauen als Männer sind und sofern nicht in der Person eines Mitbewerbers liegende Gründe überwiegen. In dieser „Öffnungsklausel“ sah der EuGH den entscheidenden Unterschied zu § 4 LGG und entschied, dass die Regelung mit den Vorgaben der Richtlinie vereinbar sei, „wenn sie den männlichen Bewerbern, die die gleiche Qualifikation wie die weiblichen Bewerber besitzen, in jedem Einzelfall garantiert, dass die Bewerbungen Gegenstand einer objektiven Beurteilung sind, bei der alle die Person der Bewerber betreffenden Kriterien berücksichtigt werden und der den weiblichen Bewerbern eingeräumte Vorrang entfällt, wenn eines oder mehrere dieser Kriterien zugunsten des männlichen Bewerbers überwiegen.“ Solche Kriterien dürften allerdings gegenüber Bewerberinnen keine diskriminierende Wirkung haben.⁴⁵

Bemerkenswert ist die Feststellung des Gerichtshofs, dass die Tatsache allein, dass zwei Bewerber/innen unterschiedlichen Geschlechts gleich qualifiziert seien, angesichts bestehender Vorurteile und Stereotypen über die Rolle und Fähigkeiten von Frauen im Erwerbsleben nicht bedeute, dass sie gleiche Chancen hätten.

⁴³ EuGH v. 17. Oktober 1995, Rs. 450/93 (Kalanke), Slg. 1995, S. 3051, Rn. 21-24; Schlussanträge des Generalanwalts Tesouro v. 6. April 1995, Rs. 450/93 (Kalanke), Slg. 1987, S. 3051, Rn. 22.

⁴⁴ Schiek-Schiek, AGG, 2007, § 5 Rn. 6.

⁴⁵ EuGH v. 11. November 1997, Rs. 409/95 (Marschall), Slg. 1997, S. 6363, Rn. 23-33.

Bereits unter Geltung von Art. 157 Abs. 4 AEUV (ex-Art. 141 Abs. 4 EGV) hatte sich der EuGH im Jahr 2000 erneut mit einer ganzen Reihe positiver Maßnahmen des Hessischen Gesetzes über die Gleichberechtigung von Frauen und Männern und zum Abbau von Diskriminierungen von Frauen in der öffentlichen Verwaltung (HGlG) zu befassen. Im Hinblick auf die darin enthaltenen (Ergebnis)Quoten für Einstellungen und Beförderungen im öffentlichen Dienst hielt der Gerichtshof daran fest, dass es im Fall eines „qualifikatorischen Patts“ keinen automatischen Vorrang zugunsten der Bewerberin geben darf.⁴⁶

Dagegen akzeptierte der EuGH Quoten für Qualifikationsstellen im Wissenschaftsbereich, für Ausbildungsstellen und für die Einladung zu Bewerbungsgesprächen.⁴⁷ Der EuGH legt also mit Verweis auf die Verwirklichung der Chancengleichheit dort weniger strenge Maßstäbe an positive Maßnahmen an, wo die jeweiligen Stellen zur Erlangung einer Qualifikation dienen, welche später den Zugang zu qualifizierten Tätigkeiten eröffnen kann.⁴⁸

Wo es dagegen um den Zugang zu diesen qualifizierten Tätigkeiten selbst geht, gelten die oben genannten Voraussetzungen uneingeschränkt, wie der EuGH knapp vier Monate später für die Besetzung von Professor/innenstellen klarstellte. Die schwedische Regelung erlaubte es, Bewerber/innen des unterrepräsentierten Geschlechts auch dann den Vorrang einzuräumen, wenn diese zwar hinreichend, nicht aber in gleicher Weise qualifiziert sind wie die Mitbewerber/innen des anderen Geschlechts. Der EuGH erklärte die nationale Regelung für unvereinbar sowohl mit Art. 2 Abs. 4 RL 76/207/EWG als auch mit Art. 157 Abs. 4 AEUV (ex-Art. 141 Abs. 4 EGV), da die Maßnahme zu dem mit ihr verfolgten Ziel außer Verhältnis stehe.⁴⁹

Auch mit den beiden jüngsten Entscheidungen zu positiven Maßnahmen hat der EuGH die Grundlinien seiner bisherigen Rechtsprechung bestätigt und weiter ausdifferenziert. So hielt er die Entscheidung des niederländischen Landwirtschaftsministeriums, die begrenzte Zahl der seinem Personal von ihm zur Verfügung gestellten subventionierten Kindertagesstättenplätze grundsätzlich den Beamtinnen vorzubehalten, für mit Gemeinschaftsrecht vereinbar.

⁴⁶ EuGH v. 28. März 2000, Rs. 158/97 (Badeck), Slg. 2000, S. 1875. Die angegriffene Regelung in § 10 HGlG genügt dem durch die Berücksichtigung „sozialer Gesichtspunkte“, die zu einem Zurücktreten des Grundsatzes der Frauenförderung führen können: Dies gelte z. B. für ehemalige Zeitsoldaten, Schwerbehinderte oder Langzeitarbeitslose. Für zulässig erachtete es der EuGH auf der anderen Seite, dass nach § 10 HGlG bei der Bewertung der Qualifikation Kriterien heranzuziehen sind, die gegenüber Männern mittelbar diskriminierend wirken können (z. B. Fähigkeiten und Erfahrungen, die durch die Betreuung von Kindern oder Pflegebedürftigen im häuslichen Bereich erworben wurden).

⁴⁷ Vereinbar mit Art. 2 Abs. 4 RL 76/207/EWG ist es danach, für befristete Stellen im Wissenschaftsbereich mindestens den Anteil an Frauen vorzusehen, den diese an den Absolvent/innen, Promovierten und Studierenden des jeweiligen Fachbereichs stellen und in Ausbildungsberufen, in denen Frauen unterrepräsentiert sind und in denen nicht ausschließlich der Staat ausbildet, mindestens die Hälfte der Ausbildungsplätze an Frauen zu vergeben, wenn eine genügende Zahl von Bewerbungen vorliegt. Eine Regelung, die in Bereichen, in denen Frauen unterrepräsentiert sind, bei gleicher Qualifikation der Bewerber/innen sicherstellt, dass qualifizierte Frauen zu Vorstellungsgesprächen eingeladen werden, ist auch dann zulässig, wenn sie so durchgeführt wird, dass nur ein Teil der qualifizierten Bewerberinnen und höchstens ebenso viele Bewerber eingeladen werden.

⁴⁸ EuGH v. 28. März 2000, Rs. 158/97 (Badeck), Slg. 2000, S. 1875, Rn. 52.

⁴⁹ EuGH v. 6. Juli 2000, Rs. 407/98 (Abrahamsson), Slg. 2000, S. 5539.

Dies jedoch nur unter der Voraussetzung, dass die vorgesehene Ausnahmeregelung dahingehend ausgelegt werde, dass insbesondere allein erziehende Beamte den gleichen Zugang zu diesem Kinderbetreuungssystem hätten wie ihre Kolleginnen.⁵⁰ Unvereinbar mit RL 76/207/EWG ist dagegen eine französische Regelung, die eine Befreiung von der Altersgrenze für den Zugang zu einer Beschäftigung im öffentlichen Dienst nur für nicht wiederverheiratete Witwen vorsieht, die darauf angewiesen sind zu arbeiten, nicht aber für Witwer, die sich in der gleichen Situation befinden, und Frauen damit einen absoluten und unbedingten Vorrang einräumt.⁵¹

Ausdrücklich nimmt der EuGH in diesen beiden Entscheidungen auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Bezug. Positive Maßnahmen dürfen danach als Ausnahmen vom Grundsatz der Gleichbehandlung nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung des verfolgten Ziels angemessen und erforderlich ist, und den Grundsatz der Gleichbehandlung soweit wie möglich mit den Erfordernissen des auf diese Weise angestrebten Ziels in Einklang bringt.⁵² Die dargestellten Beispiele aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs zeigen, dass diese Abwägung je nach betroffener Rechtsposition unterschiedlich ausfallen kann und z. B. zwischen Entgeltbedingungen und Zugang zur Beschäftigung sowie zwischen Ausbildungs- und Arbeitsplätzen zu differenzieren ist.

c) Positive Maßnahmen im deutschen Recht vor und neben dem AGG

Soweit der Gesetzgeber es Privaten (z. B. Arbeitgeber/innen oder Anbieter/innen von Dienstleistungen) wie in § 5 AGG gestattet, positive Maßnahmen zu ergreifen, enthält das deutsche Verfassungsrecht keine über das Gemeinschaftsrecht hinausgehenden Vorgaben. Zwar verbietet Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG nicht nur die Benachteiligung sondern auch die Bevorzugung wegen der dort genannten Gründe, doch gilt das Diskriminierungsverbot unmittelbar nur für den Staat. Private sind dagegen über die zivilrechtlichen Generalklauseln nur an den objektiv-rechtlichen Gehalt der Grundrechte gebunden, der sich im Fall von Art. 3 Abs. 3 S. 1 auf den Schutz gefährdeter Minderheiten beschränkt.⁵³ Positive Maßnahmen Privater, die Angehörigen von Minderheiten Chancengleichheit gewährleisten, sind durch Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG also eher ge- als verboten.

⁵⁰ EuGH v. 19. März 2002, Rs. 476/99 (Lommers), Slg. 2002, S. 2891. In rechtstatsächlicher Hinsicht ist bemerkenswert, dass der EuGH es ausdrücklich zur Voraussetzung macht, dass die Beschäftigungssituation im Landwirtschaftsministerium durch eine erhebliche Unterrepräsentation von Frauen gekennzeichnet ist, und das unzureichende Angebot an Kinderbetreuungseinrichtungen die weiblichen Arbeitnehmerinnen zur Aufgabe ihrer Beschäftigung veranlassen kann (Rn. 36, 37).

⁵¹ EuGH v. 30. September 2004, Rs. 319/03 (Briheche), Slg. 2004, S. 8807.

⁵² EuGH v. 19. März 2002, Rs. 476/99 (Lommers), Slg. 2002, S. 2891, Rn. 39; EuGH v. 30. September 2004, Rs. 319/03 (Briheche), Slg. 2004, S. 8807, Rn. 24.

⁵³ Sachs-Osterloh, GG, 5. Auflage 2009, Art. 3 Rn. 237; Positive Maßnahmen, 2009, S. 55 m.w.N..

Dagegen müssen positive Maßnahmen, die von der öffentlichen Verwaltung ergriffen werden, weitergehenden verfassungsrechtlichen Anforderungen genügen.⁵⁴ Bei Einstellungen und Beförderungen im öffentlichen Dienst ist zunächst Art. 33 Abs. 2 GG zu beachten, dem entnommen werden kann, dass nur bei gleicher Qualifikation (Eignung, Befähigung und fachliche Leistung) auf andere Auswahlkriterien zurückgegriffen werden darf. Ausdrücklich verboten ist nach Art. 33 Abs. 3 GG die Anknüpfung an Religion und Weltanschauung der Bewerber/innen. Aber auch der Berücksichtigung der ethnischen Zugehörigkeit und des Geschlechts steht zunächst Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG entgegen. Für positive Maßnahmen zugunsten des benachteiligten Geschlechts ist demgegenüber Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG zu berücksichtigen. Die Förderung von Frauen im öffentlichen Dienst ist danach innerhalb der oben dargestellten gemeinschaftsrechtlichen Grenzen zulässig.⁵⁵

Entsprechendes gilt für die Auswahlkriterien Behinderung, Alter und sexuelle Identität; für diese Merkmale besteht nach dem Wortlaut des Art. 3 Abs. 3 GG kein Bevorzugungsverbot, so dass die Verwaltung neben der gleichen Qualifikation lediglich das Verhältnismäßigkeitsprinzip beachten muss.⁵⁶

⁵⁴ In allen sechzehn Ländern sowie auf Bundesebene bestehen Gleichstellungsgesetze, die unterschiedliche positive Maßnahmen für Frauen und Menschen mit Behinderung enthalten. Frauenquoten z. B. in § 8 BGlG, § 8 LGG Berlin, § 7 LGG NRW, § 4 LGG Bremen; Frauenförder- oder Gleichstellungspläne z. B. in § 11 BGlB, § 4 LGG Berlin, § 6 LGG NRW, § 6 LGG Bremen. Das soldatenrechtliche Pendant zum Bundesgleichstellungsgesetz, das Soldatinnen- und Soldatengleichstellungsgesetz, enthält in §§ 7 Abs. 1, 8 eine bereichsspezifische Quotenregelung.

⁵⁵ BVerfG v. 24. Januar 1995, BVerfGE 92, S. 91; Dreier-Heun, GG, 2. Auflage 2004, Art. 3 Rn. 112; Dreier-Masing, GG, 2. Auflage 2006, Art. 33 Rn. 52; von Münch/Kunig-Kunig, GG, 4./5. Auflage 2001, Art. 33 Rn. 34; Jarass/Pieroth-Jarass, 10. Auflage 2009, Art. 3 Rn. 97 und Art. 33 Rn. 23; Schmidt-Bleibtreu/Klein-Kannengießer, GG, 11. Auflage 2008, Art. 3 Rn. 56 und -Pieper, Art. 33 Rn. 58. – a.A. von Mangoldt/Klein-Starck, GG, 5. Auflage 2005, Art. 3 Rn. 312 und -Jachmann, Art. 33 Rn. 20; Isensee/Kirchhof-Sachs, Handbuch des Staatsrechts, 1992, § 126 Rn. 103.

⁵⁶ BVerwG v. 25. Februar 1990, BVerwGE 86, S. 244; BVerwG v. 25. August 1988, BVerwGE 80, S. 123; Burg, Positive Maßnahmen, 2009, S. 53.

Das Diskriminierungsverbot des Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG gilt schließlich grundsätzlich auch dort, wo der Gesetzgeber Private zu positiven Maßnahmen verpflichtet.⁵⁷ Entsprechende Regelungen sind danach nur zulässig, wenn sie verhältnismäßig sind. Dies gilt auch für gemischtes und für rein privatrechtliches Handeln der Verwaltung, wenn man der in der Literatur überwiegend vertretenen Auffassung folgt, wonach die Verwaltung auch hier an die Grundrechte gebunden ist.⁵⁸

Teils wird vertreten, dass Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG staatliche Maßnahmen zugunsten von Menschen, die aus rassistischen Gründen, wegen der ethnischen Herkunft, der Religion oder Weltanschauung benachteiligt sind, verbietet.⁵⁹ Das begegnet jedoch erheblichen Bedenken. Zunächst widerspricht es einem Verständnis des Gleichbehandlungsgrundsatzes, wie es sich in den vergangenen Jahrzehnten auf internationaler und europäischer Ebene herausgebildet hat. Das Gemeinschaftsrecht berechtigt die Mitgliedstaaten zu Fördermaßnahmen, verpflichtet sie dazu zwar nicht, bringe so jedoch zum Ausdruck, dass es von deren rechtlicher Zulässigkeit ausgeht. Den Mitgliedstaaten soll lediglich die Entscheidung darüber überlassen bleiben, ob positive Maßnahmen aufgrund der nationalen Gegebenheiten tatsächlich notwendig sind.⁶⁰

Selbst wenn man Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG für anwendbar hält, ist zudem die bereits oben erwähnte Schutzfunktion der verfassungsrechtlichen Diskriminierungsverbote und der Grundrechte, deren Ausübung die positiven Maßnahmen ermöglichen sollen,⁶¹ zu berücksichtigen, die noch durch das Sozialstaatsprinzip in Art. 20 Abs. 1 GG verstärkt wird.⁶² Dem wird eine Interpretation des Art. 3 GG als absolutes Anknüpfungsverbot nicht gerecht.

⁵⁷ Das neunte Buch des Sozialgesetzbuchs (SGB IX) enthält eine ganze Reihe verbindlicher Förderungspflichten für schwerbehinderte Menschen. Dazu gehören Beschäftigungspflichten für private Arbeitgeber/innen (§§ 71 ff. SGB IX), ein spezieller Kündigungsschutz (§§ 85 ff. SGB IX), Anspruch auf Zusatzurlaub (§ 125 SGB IX) und der Anspruch, bei innerbetrieblichen Maßnahmen der beruflichen Bildung bevorzugt berücksichtigt zu werden (§ 81 Abs. 4 Nr. 2 SGB IX). Ein weiteres Instrument ist die Integrationsvereinbarung, die nach § 83 SGB IX zwischen Arbeitgeber/in und Schwerbehindertenvertretung zu treffen ist und die z. B. Regelungen zu einer anzustrebenden Beschäftigungsquote, einschließlich eines angemessenen Anteils schwerbehinderter Frauen enthalten kann. § 3 Abs. 2 Soldatengesetz enthält eine positive Maßnahme, wonach bei der Feststellung der Dienstfähigkeit sowie der Ernennungs- und Verwendungsentscheidung ein geringeres Maß an körperlicher Eignung verlangt werden kann.

⁵⁸ Mangoldt/Klein/Starck-Starck, GG, 5. Auflage 2005, Art. 3 Rn. 281 m.w.N. – a.A. Gemeinsamer Senat der obersten Gerichtshöfe des Bundes v. 10. April 1986, BGHZ 97, S. 312. Danach soll die Verwaltung lediglich an das Willkürverbot gebunden sein.

⁵⁹ Mangoldt/Klein/Starck-Starck, GG, 5. Auflage 2005, Art. 3 Rn. 371 m.w.N. – a.A. Jarass/Pieroth-Jarass, GG, 10. Auflage 2009, Art. 3 Rn. 132; Däubler/Bertzbach-Hinrichs, AGG, 2. Auflage 2008, § 5 Rn. 9.

⁶⁰ Nollert-Borasio-Perreng, AGG, 2. Auflage 2008, § 5 Rn. 6; Rudolf/Mahlmann-Rudolf, Gleichbehandlungsrecht, 2007, S. 79 (Fn. 163) – a.A. Burg, Positive Maßnahmen, 2009, S. 55 m.w.N..

⁶¹ Etwa das Grundrecht auf die Freiheit der Berufswahl- und ausübung aus Art. 12 Abs. 1 GG, Rust/Falke, AGG, 2007, § 5 Rn. 28. Aber auch das Recht auf Teilnahme am Marktverkehr ist als Teil der Privatautonomie grundrechtlich geschützt (Art. 2 Abs. 1 GG), Mahlmann, ZeuS 2002, S. 407, 421.

⁶² Sachs-Osterloh, GG, 5. Auflage 2009, Art. 3 Rn. 239 ff., 264 ff.; Dieterich/Hanau/Schaub-Dieterich, ErfK, 10. Auflage 2010, Art. 3 Rn. 11, 75.

In Einklang mit dem gemeinschaftsrechtlichen Gleichbehandlungsgebot beschränkt sich auch das Grundgesetz nicht auf die Gewährleistung formaler Gleichheit, sondern zielt auf die Herstellung tatsächlicher Gleichstellung, orientiert sich also an einem substanziellen Gleichheitsbegriff. Eine kompensierende Bevorzugung hinsichtlich eines der in Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG genannten Merkmale kann daher angesichts von Nachteilen (z. B. aufgrund von Vorurteilen), die anders nicht auszugleichen sind, zur Herstellung tatsächlicher Chancengleichheit erforderlich und gerechtfertigt sein. Auch positive Maßnahmen der Verwaltung und des Gesetzgebers, die an die ethnische Herkunft, die Religion oder Weltanschauung anknüpfen, sind danach unter den gemeinschaftsrechtlichen Voraussetzungen zulässig.

2. Positive Maßnahmen nach § 5 AGG

§ 5 AGG setzt Art. 5 RL 2000/43/EG, Art. 7 Abs. 1 RL 2000/78/EG, Art. 2 Abs. 8 RL 76/207/EWG in der Fassung der RL 2002/73/EG und Art. 6 RL 2004/113/EG in deutsches Recht um.⁶³ Dabei ist zu berücksichtigen, dass das AGG im Zivilrechtsverkehr (§§ 19-21) durch Einbeziehung der Merkmale Religion, Alter, Behinderung und sexuelle Identität über die Vorgaben der Richtlinien hinausgeht. Positive Maßnahmen in diesem Bereich sind europarechtlich nicht „abgesichert“ und daher allein am Maßstab des Grundgesetzes zu messen (dazu bereits oben).

Dies führt zur Frage nach der Vereinbarkeit von § 5 AGG mit höherrangigem Recht. Zunächst wird bezweifelt, dass es mit den Vorgaben der Richtlinien vereinbar ist, dass der deutsche Gesetzgeber nicht selbst positive Maßnahmen ergriffen hat, sondern Privaten lediglich die Möglichkeit eingeräumt hat, dies zu tun.⁶⁴ Auch wenn es zutrifft, dass die Richtlinien „die Mitgliedstaaten“ adressieren, überzeugt das Argument jedoch nicht. Richtlinien sind gem. Art. 288 AEUV (ex-Art. 249 EGV) nur hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überlassen aber den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel. Den damit eingeräumten Spielraum hat der deutsche Gesetzgeber durch die Delegation auf Private nicht über-, aber auch nicht unterschritten.

Darüber hinaus ist die in § 5 AGG gewählte Lösung nicht nur das aus Sicht Privater mildere Mittel, sondern verspricht angesichts der größeren Sachnähe auch die besseren Lösungen.⁶⁵

⁶³ Die Vorschrift lautet: „Ungeachtet der in den §§ 8 bis 10 sowie in § 20 benannten Gründe ist eine unterschiedliche Behandlung auch zulässig, wenn durch geeignete und angemessene Maßnahmen bestehende Nachteile wegen eines in § 1 genannten Grundes verhindert oder ausgeglichen werden sollen.“ Für Soldatinnen und Soldaten enthält § 5 des Gesetzes über die Gleichbehandlung der Soldatinnen und Soldaten (SoldGG) eine entsprechende Vorschrift.

⁶⁴ Annuß, BB 2006, S. 1629, 1634; Kamanabrou, RdA 2006, S. 321, 333; Schlachter, ZESAR 2006, S. 391, 397.

⁶⁵ So im Ergebnis: Burg, Positive Maßnahmen, 2009, S. 45; Bauer/Göpfert/Krieger, AGG, 2. Auflage 2008, § 5 Rn. 3; Däubler/Bertzbach-Hinrichs, AGG, 2. Auflage 2008, § 5 Rn. 16; Meinel/Heyn/Herms, AGG, 2007, § 5 Rn. 3; Schiek-Schiek, AGG, 2007, § 5 Rn. 11; Roetteken, AGG, GW 2007, § 5 Rn. 4.

a) Voraussetzungen

Positive Maßnahmen sind nach § 5 AGG mit Blick auf die in § 1 AGG genannten Benachteiligungen zulässig, wenn „durch geeignete und angemessene Maßnahmen bestehende Nachteile ... verhindert oder ausgeglichen werden sollen.“ Zweck und Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen bilden damit die Zulässigkeitsvoraussetzungen, die ihrerseits von weiteren Voraussetzungen abhängig sind.

(1.) Zweck der Maßnahme

Vor dem Hintergrund der bisherigen Ausführungen kommen als „Nachteile“ alle Umstände in Betracht, die dazu führen, dass Personen aufgrund eines der in § 1 AGG genannten Merkmale im Arbeitsleben oder beim Abschluss zivilrechtlicher Verträge schlechtere Chancen haben, bestimmte Positionen, Güter oder Leistungen zu erlangen. Während es auf die Umstände, auf denen diese Nachteile beruhen, nicht ankommt,⁶⁶ müssen die Nachteile selbst noch bestehen. Positive Maßnahmen können damit nicht allein auf Nachteile gestützt werden, die frühere Generationen erlitten haben. Jedoch ist zu berücksichtigen, dass in der Vergangenheit erlittene Diskriminierungen fortwirken und z. B. die Aufstiegschancen von Menschen auch heute beeinflussen können.⁶⁷ Zudem sind präventive Maßnahmen gegen künftige Nachteile möglich, auch wenn dies im Wortlaut („bestehende Nachteile ... verhindert oder ausgeglichen werden sollen“) nur bedingt zum Ausdruck kommt: Aus den Gesetzesmaterialien ergibt sich dagegen, dass der Gesetzgeber von der Zulässigkeit positiver Maßnahmen auch „zur Vermeidung künftiger Nachteile“ ausging.⁶⁸ Den Bezugsrahmen für bestehende oder künftige Nachteile können sowohl ein Betrieb oder Unternehmen, eine bestimmte Region, ein Wirtschaftszweig oder die gesamtgesellschaftlichen Verhältnisse bilden.⁶⁹ Deshalb ist es zulässig, dass Unternehmen, die bereits überproportional viele Menschen mit Migrationshintergrund beschäftigten, diese auch weiterhin bevorzugt einstellen, solange Nachteile auf gesellschaftlicher Ebene fortbestehen.⁷⁰

Umgekehrt ist es grundsätzlich auch denkbar, dass gesamtgesellschaftlich nicht benachteiligte Gruppen in bestimmten Wirtschaftszweigen Nachteilen ausgesetzt sind, die durch positive Maßnahmen ausgeglichen werden dürfen.⁷¹ Insbesondere im zweiten Fall ist jedoch besonders darauf zu achten, ob die positive Maßnahme tatsächlich mit dem Ziel ergriffen wird, bestehende Nachteile zu verhindern oder auszugleichen; andere Gründe wie z. B. die Lage am Arbeitsmarkt oder der Wunsch nach einer ausgeglichenen Personalstruktur legitimieren solche Maßnahmen nach § 5 AGG nicht.

⁶⁶ Wendeling-Schröder/Stein-Stein, AGG, 2008, § 5 Rn. 11. In Betracht kommen z. B. objektive Eigenschaften, traditionelle Rollenverständnisse oder Vorurteile.

⁶⁷ Däubler/Bertzbach-Hinrichs, AGG, 2. Auflage 2008, § 5 Rn. 22. Das Phänomen wird auch als „ererbte Diskriminierung“ diskutiert.

⁶⁸ BT-Drs. 16/1780 v. 8. Juni 2006, S. 34.

⁶⁹ Bauer/Göpfert/Krieger, AGG, 2. Auflage 2008, § 5 Rn. 23a; Säcker-Thüsing, AGG 2007, § 5 Rn. 11; Franke/Merx, AuR 2007, S. 235.

⁷⁰ Däubler/Bertzbach-Hinrichs, AGG, 2. Auflage 2008, § 5 Rn. 19, 23a.

⁷¹ Zurückhaltend: Bauer/Göpfert/Krieger, AGG, 2. Auflage 2008, § 5 Rn. 9; Wendeling-Schröder/Stein-Stein, AGG, 2008, § 5 Rn. 15.

(2.) Verhältnismäßigkeit der Maßnahme

Wie oben gezeigt, ist der EuGH in seinen letzten Entscheidungen zu positiven Maßnahmen zunehmend zu einer Prüfung am Maßstab der Verhältnismäßigkeit übergegangen. Auch der Gesetzgeber des AGG geht davon aus, dass positive Maßnahmen nach objektivem Maßstab geeignet und angemessen sein müssen.⁷²

Positive Maßnahmen sind geeignet, wenn objektiv die Wahrscheinlichkeit besteht, dass durch die Maßnahmen das bezweckte Ziel erreicht wird.⁷³ An die dem zugrunde liegende Prognoseentscheidung sind hinsichtlich des Grads der Wahrscheinlichkeit keine zu hohen Anforderungen zu richten;⁷⁴ die Maßnahmen dürfen jedenfalls nicht offensichtlich ungeeignet sein.⁷⁵ Die Geeignetheit kann z. B., wie in der vom EuGH entschiedenen Rechtssache Lommers, dadurch in Zweifel gezogen werden, dass eine positive Maßnahme zur Verfestigung bestehender Rollenverteilungen zwischen Männern und Frauen führt.⁷⁶ Andererseits ist zu vermuten, dass entsprechende Maßnahmen einen positiven Beitrag zur Beschäftigungssituation von Frauen leisten werden, solange Frauen weiterhin erheblich stärker als Männer durch familiäre Pflichten in Anspruch genommen sind.⁷⁷

Der Maßstab der Verhältnismäßigkeit verlangt nicht nur die Geeignetheit, sondern auch die Erforderlichkeit und Angemessenheit einer positiven Maßnahme zur Erreichung von Gleichstellung. Es muss sich bei der positiven Maßnahme also um das mit Blick auf eventuelle Eingriffe in Rechte Dritter mildeste zur Zielerreichung geeignete Mittel handeln. Soweit positive Maßnahmen in speziellen Vergünstigungen bestehen (z. B. subventionierte Kinderbetreuungseinrichtungen für Frauen), könnte gegen die Erforderlichkeit jeweils geltend gemacht werden, die Vergünstigung müsste allen Interessierten (also auch Männern) gewährt werden.

⁷² BT-Drs. 16/1780 v. 8. Juni 2006, S. 34.

⁷³ Schiek-Schiek, AGG, 2007, § 5 Rn. 11; Däubler/Bertzbach-Hinrichs, AGG, 2. Auflage 2008, § 5 Rn. 26.

⁷⁴ Schleusener/Suckow/Voigt-Voigt, AGG, 2. Auflage 2008, § 5 Rn. 18; Däubler/Bertzbach-Hinrichs, AGG, 2. Auflage 2008, § 5 Rn. 26.

⁷⁵ Meinel/Heyn/Herms, AGG, 2007, § 5 Rn. 9.

⁷⁶ EuGH v. 19. März 2002, Rs. 476/99 (Lommers), Slg. 2002, S. 2891, Rn. 41. In der Entscheidung ging es um die Frage, ob ein Ministerium die begrenzte Zahl der seinem Personal von ihm zur Verfügung gestellten subventionierten Kindertagesstättenplätze grundsätzlich den weiblichen Beamtinnen vorbehalten darf.

⁷⁷ So auch: Däubler/Bertzbach-Hinrichs, AGG, 2. Auflage 2008, § 5 Rn. 37.

Dem steht jedoch entgegen, dass positive Maßnahmen freiwillig angeboten werden, so dass eine Ausweitung der Förderung auf andere Gruppen nicht als „milderes Mittel“ in Betracht kommt.⁷⁸

Schließlich ist nach der Angemessenheit der Maßnahme zu fragen. Dies setzt eine Abwägung zwischen dem Ausmaß der bestehenden faktischen Benachteiligung derjenigen, die gefördert werden sollen, mit den nachteiligen Auswirkungen auf diejenigen, die dann zurückstehen müssen, voraus.⁷⁹ Entscheidend ist also die typische Betroffenheit von Menschen in bestimmten Situationen bzw. Bereichen.⁸⁰ Der Rechtsprechung des EuGH lassen sich folgende Abwägungskriterien entnehmen:

(1.) Selbst bei gleicher Qualifikation darf Begünstigten kein absoluter Vorrang eingeräumt werden. Vielmehr muss,

(2.) im konkreten Einzelfall eine objektive Beurteilung erfolgen, bei der die besondere persönliche Lage auch derjenigen berücksichtigt wird, die durch die Maßnahme nicht begünstigt werden. Darüber hinaus ist

(3.) bei der Abwägung sowohl die Art der Position, Güter oder Leistungen als auch die Frage zu berücksichtigen, ob diese auf dem freien Markt zugänglich sind.⁸¹

II. Systematische Zusammenstellung von Praxisbeispielen für positive Maßnahmen in Deutschland im Bereich Erwerbstätigkeit und im Zivilrechtsverkehr

1. Typologien positiver Maßnahmen

Internationale Studien zur Anwendung des Konzeptes positiver Maßnahmen⁸² sowie vergleichende Analysen zur Anwendung von Affirmative Action in den USA und den Möglichkeiten der Förderung benachteiligter Personengruppen im Anwendungsbereich der EU-Gleichbehandlungsrichtlinien⁸³ verweisen auf eine große Bandbreite der Verständnisse und Konzepte positiver Maßnahmen.

⁷⁸ Schlausener/Suckow/Voigt-Voigt, AGG, 2. Auflage 2008, § 5 Rn. 22; so im Ergebnis auch: EuGH v. 19. März 2002, Rs. 476/99 (Lommers), Slg. 2002, S. 2891, Rn. 42.

⁷⁹ BT-Drs. 16/1780 v. 8. Juni 2006, S. 34; Thüsing, DB 2002, S. 1452, 1453; Wendeling-Schröder/Stein-Stein, AGG, 2008, § 5 Rn. 22.

⁸⁰ Däubler/Bertzbach-Hinrichs, AGG, 2. Auflage 2008, § 5 Rn. 28.

⁸¹ Eine systematische Zusammenstellung (zulässiger) positiver Maßnahmen findet sich im folgenden Kapitel.

⁸² Archibong, Internationale Sichtweisen zu positiven Maßnahmen, 2009, S. 6.

⁸³ Hansen, Affirmative Action in Europa, 2004, S. 69 ff.

Diese Bandbreite resultiert aus den zum Teil sehr unterschiedlichen Prägungen durch die jeweiligen geschichtlichen Erfahrungen mit Diskriminierungen sowie das unterschiedliche Ausmaß der jeweiligen gesellschaftlichen Exklusion oder Segregation (so etwa im Vergleich zwischen den USA, Südafrika und Ländern der Europäischen Union).⁸⁴ Auch innerhalb der Europäischen Union bestehen vor dem Hintergrund unterschiedlicher historischer Kontexte, Traditionen, Rechtskulturen und sozialer Verhältnisse in den jeweiligen EU-Mitgliedstaaten zum Teil sehr verschiedene Auffassungen davon, was unter einer positiven Maßnahme zu verstehen ist.⁸⁵ „Es gibt weder aus wissenschaftlicher noch aus rechtlicher Sicht eine klare Einigung, wie das Konzept Positiver Maßnahmen einzugrenzen ist“.⁸⁶

Ungeachtet dieser Vielfalt und Unterschiedlichkeit der Interpretationen lassen sich dennoch einige zentrale Typologien positiver Maßnahmen skizzieren, die den breiten Katalog möglicher Aktivitäten einteilen. Aufgrund der langen Zeit, in der das Konzept der positiven Maßnahmen seine stärkste Ausformulierung im Bereich der Gleichbehandlung insbesondere von Frauen und Männern in der Arbeitswelt hatte, haben sich Typologien bisher nur in diesem Bereich entwickelt. Im Bereich des Zivilrechtsverkehrs sind uns keine Klassifizierungsmodelle bekannt, weshalb hier eine eigene Kategorisierung anhand der bekannt gewordenen Praxisbeispiele vorgenommen wurde.

2. Typologien und Praxisbeispiele im Bereich der Erwerbstätigkeit

a) „Schwache“ und „starke“ Maßnahmen, „weiche“ und „harte“ Maßnahmen

Eine erste Gruppe der Typologisierungen unterscheidet positive Maßnahmen anhand ihrer Ziele und verwandten Mittel in zwei unterschiedliche Stufen der Intensität. Die beiden Modelle „schwach/stark“ und „weich/hart“⁸⁷ differenzieren nach der Zielrichtung (Chancengleichheit vs. Ergebniseleichheit) bzw. nach der Eingriffsintensität auf die Vorrechte bislang privilegierter Gruppen (indirekter vs. direkter Einfluss).

(1.) „Schwache“ und „starke“ Maßnahmen

Eine klassische Unterscheidung, insbesondere im Kontext des Vergleichs mit den Affirmative Action in den USA, ist die Differenzierung nach „schwachen“ und „starken“ positiven Maßnahmen. Schwache Maßnahmen zielen, so wird argumentiert, auf die bloße Verwirklichung von mehr Chancengleichheit ab, ohne eine tatsächliche Gleichstellung obligatorisch anzustreben.

⁸⁴ Wladasch/Liegl, Positive Maßnahmen, 2009, S. 8.

⁸⁵ Archibong, Internationale Sichtweisen zu positiven Maßnahmen, 2009, S. 40 ff..

⁸⁶ So das Fazit von Wladasch/Liegl, Positive Maßnahmen, 2009, S. 8.

⁸⁷ Es handelt sich um eine eingängige Etikettierung, die allerdings selbst geschlechtlich konnotiert ist.

Zu diesen schwachen positiven Maßnahmen zählen gezielte Anwerbungskampagnen und Informationsangebote zur Berufswahl (z. B. für Jugendliche mit Migrationshintergrund) oder eine zielgruppenspezifische Personalrekrutierung, z. B. durch die Ansprache der Zielgruppen in öffentlichen Stellenangeboten, in denen die Angabe enthalten ist, dass Bewerbungen von bisher unterrepräsentierter Gruppen (z. B. Frauen oder Menschen mit Migrationshintergrund) besonders erwünscht sind.⁸⁸

„Starke“ positive Maßnahmen zielen auf das Erreichen tatsächlicher Ergebnisgleichheit und beinhalten Instrumente wie z. B. die (bei gleicher Qualifikation) bevorzugte Einstellung oder die Festlegung von Zielvereinbarungen in quantifizierten und anhand von Personalstatistiken nachprüfbaren Personalförderplänen (mit festgeschriebenen angestrebten Repräsentationsquoten, z. B. für Frauen oder Menschen mit Behinderungen in einem bestimmten Zeitraum).⁸⁹

(2.) „Weiche“ und „harte“ Maßnahmen

Eine andere Variante der Differenzierung in zwei unterschiedliche Intensitätsstufen ist die Einteilung in „harte“ und „weiche“ Maßnahmen.⁹⁰ Die Unterscheidung orientiert sich an der Eingriffsintensität der Maßnahmen hinsichtlich ihrer Wirkung auf die Vorrechte bisher privilegierter Personen (z. B. von Männern).

„Weiche“ Maßnahmen schränken die Vorrechte der privilegierten Gruppe nicht direkt ein.⁹¹ Dazu gehört die Vergabe spezieller Stipendien für Frauen oder der Aufbau und die Förderung von betrieblichen Netzwerken wie z. B. schwul-lesbischer „Rainbow-Groups“; sie sollen eine Veränderung von Rahmenbedingungen durch Anstrengungen der Arbeitgeber/innenseite bewirken und so Unterrepräsentationen Benachteiligter abbauen.

Die „harten“ Maßnahmen haben hingegen einen „direkten Einfluss auf die Vorrechte privilegierter Gruppen“.⁹² Hierzu zählen z. B. die ausschließliche Vergabe von Praktikaplätzen (z. B. für weibliche Jugendliche mit Migrationshintergrund) oder von Ausbildungsplätzen (z. B. für Menschen mit Behinderung) sowie leistungsabhängige, flexible Quotenregelungen (z. B. für Frauen). Der EuGH hat solche Maßnahmen zur Herstellung von Chancengleichheit für zulässig erklärt.⁹³

⁸⁸ Kaloianov, Affirmative Action für MigrantInnen, 2008, S. 17.

⁸⁹ Kaloianov, Affirmative Action für MigrantInnen, 2008, S. 17.

⁹⁰ Hierzu ausführlicher Graham, Collision Course, 2002, Kap. 4.

⁹¹ Bell, Positive Maßnahmen, 2007, S. 6.

⁹² Bell, Positive Maßnahmen, 2007, S. 6.

⁹³ Zur Zulässigkeit vgl. insb. EuGH v. 28. März 2000, Rs. 158/97 (Badeck), Slg. 2000, S. 1875. Ähnlich wie Bell differenziert Däubler/Bertzbach-Hinrichs, AGG, 2. Auflage 2008, § 5 Rn. 30.

b) Dreistufiges Modell nach Eingriffsintensität und Zielsetzung

Auf europäischer Ebene lassen sich im Kontext der Rechtsprechung des EuGH insbesondere im Bereich der Gleichbehandlung von Männern und Frauen in der Arbeitswelt drei Gruppen von Frauenfördermaßnahmen als Formen positiver Maßnahmen zusammenfassen.⁹⁴

Der erste Typ zielt auf die Förderung und Verbesserung der Qualifikation zur Bekämpfung der Ursachen geringerer Arbeitsmarktchancen von Frauen. Dazu gehören etwa Maßnahmen im Bereich der Berufsberatung und Berufsausbildung, um (präventiv) benachteiligende Strukturen hinsichtlich der Arbeitsmarktsituation von Frauen zu beseitigen.

Der zweite Typ zielt auf die bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie auf die Gestaltung familienfreundlicher Arbeitsbedingungen. Durch die Maßnahmen soll ein besseres Gleichgewicht der Aufgabenverteilung zwischen berufstätigen Frauen und Männern hinsichtlich der Belastungen durch Familienpflichten erreicht werden. Zu dieser Gruppe zählen Maßnahmen wie Work-Life-Balance-Modelle, flexible Arbeitszeiten für Mütter oder betriebseigene Kinderbetreuungsangebote.

Der dritte Typ zielt auf die tatsächliche Verwirklichung der Gleichstellung durch Korrekturmaßnahmen als Ausgleich für vergangene oder bestehende Diskriminierungen. Darunter fallen insbesondere kompensierende Bevorzugungsregelungen wie qualifikationsabhängige Quotenregelungen zur Förderung der Arbeitsmarkt- und Berufschancen von Frauen.⁹⁵

c) Fünf Kategorien zunehmender Intensität nach McCrudden

Vor dem Hintergrund der Weiterentwicklung des europäischen Gleichbehandlungsrechts und der Ausweitung des Konzepts positiver Maßnahmen vom Bereich der Geschlechterdiskriminierung auf weitere benachteiligte Personengruppen im Anwendungsbereich der RLen 2000/43/EG und 2000/78/EG gab es verstärkte Bemühungen, zu einer noch stärker differenzierten Typologisierung ohne engen Bezug auf ein einziges Diskriminierungsmerkmal, wie etwa in dem dreistufigen Modell im Bereich der Gleichbehandlung von Frauen und Männern in der Arbeitswelt, zu gelangen. Auf europäischer Ebene erfolgte dabei insbesondere eine Orientierung an der Klassifizierung verschiedener Typen positiver Maßnahmen in einem Modell zunehmender Intensität nach McCrudden.⁹⁶ McCrudden unterscheidet dabei fünf Typen positiver Maßnahmen, „...nicht in dem Sinn, was rechtlich zulässig ist, sondern darin, wie der Begriff im üblichen Sprachgebrauch verwendet wird“.⁹⁷ Danach lassen sich folgende Kategorien zunehmender Intensität bestimmen:

⁹⁴ Thüsing, Arbeitsrechtlicher Diskriminierungsschutz, 2007, Rn. 399.

⁹⁵ Thüsing, Arbeitsrechtlicher Diskriminierungsschutz, 2007, Rn. 399.

⁹⁶ McCrudden, ILJ (219) 1986, S. 223-225.

⁹⁷ McCrudden, ILJ (219) 1986, S. 223-225.

(1.) Maßnahmen zur Beseitigung diskriminierender Strukturen

Ein Beispiel für diesen Typ ist etwa die Überprüfung von Richtlinien und Personalprozessen auf möglicherweise benachteiligende Auswirkungen oder Ausgrenzungen für bestimmte Personengruppen. Entsprechende Maßnahmen sind durch das AGG nicht nur nicht verboten, sondern, soweit es um die Beseitigung von Diskriminierungen geht, gerade geboten. Weiteres Beispiel ist die Durchführung von Antidiskriminierungs- oder Diversity-Trainings für Führungskräfte, Arbeitnehmervertreter/innen und Mitarbeiter/innen zur Sensibilisierung und Bewusstseinschärfung für (oft unbewusste) diskriminierende Handlungen. Auch hier handelt es sich um Maßnahmen, die im AGG (§ 12 Abs. 2) vorgesehen sind.

(2.) Augenscheinlich neutrale, aber gezielte, umfassende Maßnahmen

Zu diesem Typ zählen z. B. gezielte Anwerbungsaktivitäten in Schulen in sozial schwachen Stadtquartieren oder allgemeine Betriebs- oder Dienstvereinbarungen und Codes of Conducts zur Förderung von Gleichbehandlung und Vielfalt. Eine umfassende horizontale Handlungsoption in diesem Sinne ist der Personal- und Organisationsentwicklungsansatz Diversity Management zur Förderung personaler Vielfalt. Zielgruppenorientierte (positive) Fördermaßnahmen werden dabei in einem zielgruppenübergreifenden Diversity-Ansatz zusammengeführt und gebündelt. Bei der Umsetzung wenden sich die breit formulierten Ziele und Richtlinien des Diversity-Ansatzes an alle Organisationsmitglieder, es werden also auch die Angehörigen der „Mehrheit“ der Organisation (z. B. weiße, deutsche Männer mittleren Alters) einbezogen.⁹⁸ Da negative Auswirkungen für bestimmte Gruppen oder deren Angehörige ausgeschlossen sind, bestehen keine rechtlichen Bedenken.

(3.) Beratungsprogramme, Outreach-Programme und Weiterbildungsangebote

In diese Kategorie gehören zum einen spezifische Beratungsangebote im Bereich der Berufswahl und Berufsbildung für benachteiligte oder unterrepräsentierte Gruppen. Des Weiteren fallen darunter spezielle Rekrutierungsmethoden, z. B. um den Anteil der Arbeitnehmer/innen über 55 Jahre zu erhöhen, Mentoring-Programme, z. B. für Menschen mit Migrationshintergrund, oder auch zielgruppenspezifische Weiterbildungsangebote, z. B. für Menschen mit Behinderung.

(4.) Kompensierende Vorzugsbehandlung

Unter diesen Typ fallen Maßnahmen, die die privilegierte Gruppe schlechter als die benachteiligte Gruppe stellen. Dabei kann es um Vorteile wie z. B. erhöhte Arbeitszeitflexibilität für ältere Arbeitnehmer/innen oder spezifische Urlaubs- und Feiertagsregelungen, z. B. für Arbeitnehmer/innen mit muslimischer Religionszugehörigkeit, gehen, die auch die andere Gruppe gerne für sich in Anspruch nehmen würde. Gerade beim Zugang zum Arbeitsplatz oder bei Beförderungen kann es darüber hinaus zu unmittelbaren Konkurrenzsituationen kommen, die mit Hilfe von Quoten oder bevorzugter Einstellung entschieden werden. Für die Verhältnis- und damit Rechtmäßigkeit dieser Maßnahmen gelten die oben entwickelten Abwägungsgrundsätze.

⁹⁸ Ausführlich zu Diversity Management als umfassende horizontale Handlungsoption nach § 5 AGG Franke/Merx, AuR 2007, S. 237 f..

(5.) Neudefinition von Anforderungen und Leistungen

Hierunter fallen Maßnahmen, bei denen die Zugehörigkeit zu einer Gruppe zu einer entscheidenden Qualifikation für einen Arbeitsplatz gemacht wird und die somit auf einer absoluten und unbedingten Vorzugsbehandlung aufgrund der Zugehörigkeit zu dieser Gruppe basieren.⁹⁹ Solche Maßnahmen würden auf eine nicht zulässige „positive Diskriminierung“ hinauslaufen und sind aus den oben genannten Gründen weder mit Gemeinschaftsrecht noch mit § 5 AGG vereinbar.

Insgesamt zeigen die Typologisierungen im Bereich der Erwerbstätigkeit, dass es viele unterschiedliche Interpretationen des Konzepts der positiven Maßnahmen gibt. Die skizzierten Differenzierungsvorschläge machen auch deutlich, dass es einen recht breiten Katalog möglicher rechtlich zulässiger Maßnahmen zur Verhinderung oder zum Ausgleich für vergangene oder bestehende Nachteile im Sinne des § 5 AGG gibt und somit viel Raum für die praktische Anwendung positiver Maßnahmen besteht. Positive Maßnahmen sind dabei bedeutend weiter zu verstehen als dies in manchen Diskussionen der Fall ist, in denen ausschließlich von Quotenregelungen im Bereich der Gleichstellung von Männern und Frauen die Rede ist, mit der Folge, dass positive Maßnahmen dann rein problematisierend beschrieben werden. Auch die Intention des § 5 AGG legt es nahe, den Begriff der „Maßnahmen“ weit zu interpretieren.¹⁰⁰

3. Systematisierung von Praxisbeispielen im Bereich Zivilrechtsverkehr

International vergleichende Untersuchungen und Studien zeigen, dass positive Maßnahmen eher im Bereich Ausbildung, Beschäftigung und Beruf als in anderen Lebensbereichen ergriffen werden.¹⁰¹ Der Schwerpunkt der Benachteiligungen im Zivilrechtsverkehr wird oft weniger im Bereich der Geschlechterdiskriminierung und eher im Bereich der ethnischen Diskriminierung und der Diskriminierung hinsichtlich anderer Merkmale gesehen.¹⁰² Im Zivilrechtsverkehr lassen sich nach Lebensbereichen insbesondere folgende Beispiele benennen, die unter § 5 AGG fallen können:

⁹⁹ De Vos, Mehr als formale Gleichstellung, 2007, S. 12.

¹⁰⁰ Bauer/Göpfert/Krieger, AGG, 2. Auflage 2008, § 5 Rn. 6. Unsere Arbeitsdefinition findet sich ganz zu Beginn unserer Ausführungen.

¹⁰¹ Archibong, Internationale Sichtweisen zu positiven Maßnahmen, 2009, S. 76; Hansen, Affirmative Action in Europa, 2004, S. 303.

¹⁰² Lam, Positive action in the access to and supply of goods and services, 2004, S. 15. Anders, aber schon früher: Schiek, Differenzierte Gerechtigkeit, 2000; Emmenegger, Feministische Kritik des Vertragsrechts, 1999.

(1.) Zugang zu Wohnraum

Zur Verbesserung der Wohnsituation sowie zum Ausgleich von bestehenden Benachteiligungen beim Zugang zum Wohnungsmarkt, z. B. von Menschen mit Migrationshintergrund,¹⁰³ können Wohnungsbaugenossenschaften oder Vermieter/innen bei der Vergabe von Wohnraum begünstigende Maßnahmen für Benachteiligte durchführen.¹⁰⁴ Auch eine begrenzte und verhältnismäßige Festlegung von Förderquoten ist nach § 5 AGG zulässig. Keine positive Maßnahme nach § 5 AGG sind hingegen sog. Maximalquoten, die zur Folge haben, dass z. B. Mietbewerber/innen mit Migrationshintergrund abgelehnt werden, um eine ausgewogene Mieter/innenstruktur zu erhalten oder zu schaffen.¹⁰⁵ Es ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch unklar, ob die Ausnahmeregelung nach § 19 Abs. 3 AGG zur Schaffung und Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen und ausgewogener Siedlungsstrukturen mit RL 2000/43/EG vereinbar ist.¹⁰⁶ Im Bereich des Zugangs zu Wohnraum kommen des weiteren Frauenwohnprojekte oder ausschließlich Menschen mit Behinderung vorbehaltener Wohnraum¹⁰⁷ sowie exklusive Wohnungsbaugenossenschaften z. B. für behinderte Frauen, alleinerziehende Lesben oder schwarze Studierende in Betracht.¹⁰⁸ Schließlich ist hier noch an die Überprüfung von Richtlinien im Vergabeverfahren des sozialen Wohnungsbaus auf ggf. benachteiligende Auswirkungen für bestimmte Personen oder die Einrichtung spezieller Beratungsstellen für beim Zugang zum Wohnungsmarkt Benachteiligte zu denken.¹⁰⁹

(2.) Ausschließliche Dienstleistungen

Anbieter/innen von Gütern und Dienstleistungen können ihre Leistungen ausschließlich oder zu bestimmten Zeiten nur strukturell Benachteiligten vorbehalten. Damit soll diesen ermöglicht werden, ihren Bedürfnissen und Interessen in einem vor Benachteiligungen geschützten Raum nachzugehen. Darunter fallen z. B. Frauenlokale, Frauenbuchläden, Frauenfreizeit- und Bildungseinrichtungen, Hotels ausschließlich für Menschen mit Behinderung, Schwulen- und Lesbenbars oder exklusive Besuchszeiten in Schwimmbädern und Saunen für Frauen, Menschen mit Behinderung oder ältere Menschen.¹¹⁰

¹⁰³ Mahlmann, Country report Germany, 2008, S. 56.

¹⁰⁴ Bauer/Göpfert/Krieger, AGG, 2. Auflage 2008, § 5 Rn. 18.

¹⁰⁵ Rust/Falke-Raasch, AGG, 2007, § 5 Rn. 84.

¹⁰⁶ Mahlmann, Country report Germany, 2008, S. 56.

¹⁰⁷ Däubler/Bertzbach-Hinrichs, AGG, 2. Auflage 2008, § 5 Rn. 63.

¹⁰⁸ Schiek-Schiek, AGG, 2007, § 5 Rn. 14.

¹⁰⁹ Hansen, Affirmative Action in Europa, 2004, S. 186.

¹¹⁰ Däubler/Bertzbach-Hinrichs, AGG, 2. Auflage 2008, § 5 Rn. 62.

(3.) Subventionen

Staatliche oder private Förderleistungen zur Gründung von Handwerksbetrieben durch Frauen (sog. Frauenbetriebe) oder behinderte Menschen waren bereits vor Inkrafttreten des AGG zulässig.¹¹¹

(4.) Kreditvergabe

Als positive Maßnahme sind die Vergabe von Krediten und Darlehen von Banken und Kreditunternehmen unter vergünstigten Konditionen an Benachteiligte wie z. B. jüngere Menschen in der Berufsausbildung, Existenzgründerinnen muslimischer Herkunft oder zur Ermöglichung des Erwerbs von Wohnraum an Menschen mit Migrationshintergrund zulässig.¹¹²

(5.) Gründung von Vereinen

Zulässig sind weiterhin die Gründung von Vereinen, die exklusive Mitgliedschaften und Angebote vorsehen, wie z. B. feministische Fördervereine oder Kulturvereine von Migrant/innen.¹¹³ Diese bieten benachteiligten Menschen ebenso wie ausschließliche Dienstleistungen die Möglichkeit, ihre Interessen und Bedürfnisse in einem diskriminierungsfreien Klima zu verfolgen.

(6.) Parkplätze

Die auf vielen privaten Parkflächen eingerichteten Behindertenparkplätze sowie oft in Parkhäusern vorgesehenen Frauenparkplätze sind weiterhin zulässig, sofern sie in ihrem Umfang verhältnismäßig zum Angebot an Parkplätzen für andere Parkende sind.¹¹⁴

¹¹¹ BVerwG v. 18. Juli 2002, NJW 2003, S. 1202.

¹¹² Bauer/Göpfert/Krieger, AGG, 2. Auflage 2008, § 5 Rn. 18 und Schiek-Schiek, AGG, 2007, § 5 Rn. 14.

¹¹³ Schiek-Schiek, AGG, 2007, § 5 Rn. 14.

¹¹⁴ Rust/Falke-Raasch, AGG, 2007, § 5 Rn. 85.

C. Regelungen und Praxis ausgewählter EU-Mitgliedstaaten

I. Die Praxis positiver Maßnahmen in ausgewählten EU-Mitgliedstaaten

Positive Maßnahmen gibt es in großer Zahl und in sehr unterschiedlichen Praxisfeldern. Im Folgenden werden Beispiele aus acht ausgewählten EU-Mitgliedstaaten vorgestellt: Niederlande, Schweden, Frankreich, dem Vereinigten Königreich, Irland, Österreich, Ungarn und Italien. Sie stehen für vier Gruppen, die sich hinsichtlich ihrer Antidiskriminierungspolitik und Erfahrungen mit der Praxis positiver Maßnahmen unterscheiden. Diese Gruppen sind:¹¹⁵

- Länder, die aufgrund ihrer Erfahrung in der Antidiskriminierungspolitik über eine langjährige Praxis positiver Maßnahmen verfügen (wie z. B. Niederlande, Schweden, Frankreich und das Vereinigte Königreich),
- Länder, die insbesondere in den 90er Jahren und im Zuge der Umsetzung der EU-Gleichbehandlungsrichtlinien umfangreichere antidiskriminierungspolitische Maßnahmen ergriffen und seitdem Erfahrungen mit der Umsetzung positiver Maßnahmen gesammelt haben (wie z. B. Belgien, Finnland, Irland, Österreich),
- Länder, die bisher insgesamt über eine wenig aktive Antidiskriminierungspolitik verfügen und bei denen positive Maßnahmen noch wenig verbreitet sind (wie z. B. Italien, Griechenland, Luxemburg, Spanien),
- die Beitrittsländer der EU-Osterweiterung (wie z. B. Rumänien, die Slowakei, Tschechien oder Ungarn), die verpflichtet waren, die EU-Richtlinien bis zum Mai 2004 in nationales Recht umzusetzen.

Gründe für die Unterschiede der Antidiskriminierungspolitik und Praktiken positiver Maßnahmen können u. a. die jeweilige historische Entwicklung (z. B. Erfahrungen von Ländern mit ehemaliger Kolonialvergangenheit vs. jüngeren Einwanderungsländern), die soziale Struktur und soziale Problemlagen (z. B. eher heterogene oder eher homogene Gesellschaften, verschiedene Ausmaße struktureller Diskriminierungen), unterschiedliche wirtschaftliche Rahmenbedingungen und Entwicklungen (z. B. Rolle des öffentlichen Sektors, Grad der Internationalisierung der Wirtschaft, wirtschaftliches Wachstum oder Abschwungphasen), die politische Kultur (z. B. Ausmaß der gesellschaftlichen und politischen Unterstützung einer aktiven umfassenden Antidiskriminierungspolitik und der Umsetzung positiver Maßnahmen) und nicht zuletzt das Rechtssystem bzw. die Rechtskultur sein.

¹¹⁵ Eine umfassende Untersuchung aller europäischen Gleichstellungspolitik erfolgt im Forschungsprojekt QUING, unter www.quing.eu [16. April 2010].

Hier wird der Fokus auf „typische“, die Praxis positiver Maßnahmen in den jeweiligen Ländern prägende Rahmenbedingungen, Entwicklungen und Mechanismen gelegt, ohne dass der Anspruch erhoben werden könnte, die rechtliche oder tatsächliche Lage umfassend darzustellen. Die verschiedenen rechtlichen Regelungsformen, die diese Praxis in weiten Teilen bestimmen, werden im folgenden Abschnitt unter Einbeziehung weiterer Mitgliedstaaten systematisiert. Im folgenden Kapitel werden Erfolgsfaktoren und Hindernisse der Umsetzung positiver Maßnahmen vergleichend analysiert.

Zur Ermittlung der Rechtslage in den Mitgliedstaaten wurde auf die Länderberichte des Europäischen Netzes unabhängiger Sachverständiger im Bereich der Nichtdiskriminierung zurückgegriffen.¹¹⁶ Die dort enthaltenen Angaben wurden überprüft und ergänzt durch die Länderberichte der im Auftrag der Europäischen Kommission durchgeführten Studie „Internationale Sichtweisen zu positiven Maßnahmen. Eine vergleichende Analyse in der Europäischen Union, in Kanada, in den USA und in Südafrika“¹¹⁷ sowie eigene Recherchen und Befragungen von Expert/innen aus den nationalen Antidiskriminierungsstellen und nationalen Expert/innen des Antidiskriminierungsrechts.

1. Niederlande

Die Entwicklung in den Niederlanden, die lange Zeit als kontinentaler Pionier bei der Anwendung positiver Maßnahmen galten, lässt sich in zwei Phasen unterteilen. Neben einem traditionell starken Engagement für die Gleichstellung von Frauen und Männern wurden positive Maßnahmen in den 90er Jahren zur gezielten Förderung insbesondere ethnischer Minderheiten ergriffen.¹¹⁸ Neben der bevorzugten Rekrutierung im öffentlichen Dienst¹¹⁹ wurden private Arbeitgeber/innen mit mehr als 35 Arbeitnehmer/innen dazu verpflichtet, durch entsprechende Einstellungspolitiken den Anteil ethnischer Minderheiten gemäß deren Anteil in der regionalen Umgebung zu erhöhen (sog. Wet SAMEN-Gesetz).¹²⁰

¹¹⁶ European Network of Legal Experts in the Non-Discrimination Field (<http://www.non-discrimination.net>) [16. April 2010].

¹¹⁷ Archibong, Positive Action Measures, Country Reports, 2009. Länderberichte liegen vor für: Österreich, Frankreich, Ungarn, Irland, die Niederlande, die Slowakei, Schweden und Großbritannien. Die Angaben beruhen auch hier auf den Auskünften nationaler Expert/innen.

¹¹⁸ Im Fokus standen neben post-kolonialen Minderheiten (z. B. aus Surinam, den Molukken oder den niederländischen Antillen) die seit den 60er Jahren verstärkt eingewanderten Arbeitsmigrant/innen (insbesondere aus Marokko und der Türkei).

¹¹⁹ Die niederländische Polizei bildete im Zuge dieser Maßnahmen monoethnische Brigaden, um diese bei Konflikten in den jeweiligen Communities einzusetzen, Wladasch/Liegl, Positive Maßnahmen, 2009, S. 21. Einzelne Stadtverwaltungen schrieben Stellen für Sozialarbeiter/innen ausschließlich für Angehörige ethnischer Minderheiten aus, auf die sich Personen niederländischer Herkunft nicht bewerben durften, Holtmaat, Country Report The Netherlands, 2008, S. 85.

¹²⁰ Hansen, Affirmative Action in Europa, 2004, S. 159 ff.; Holtmaat, Country Report The Netherlands, 2008, S. 85. Das Gesetz wurde infolge der Kontroversen 2003 außer Kraft gesetzt.

Der Wahlerfolg rechtspopulistischer Parteien 2001 und die Infragestellung des lange Zeit als Erfolgsmodell geltenden niederländischen Multikulturalismus führten auch zu einer kontroversen Debatte über positive Maßnahmen für ethnische Minderheiten. Dem Hinweis auf deren Anteil an den Erfolgen bei der Reduzierung der Arbeitslosigkeit verschiedener ethnischer Minderheiten¹²¹ wurde relativierend der allgemeine wirtschaftliche Aufschwung in dieser Phase als eigentliche Ursache entgegengehalten. Die ergriffenen Maßnahmen wurden als ineffektiv und insbesondere von Angehörigen der Mehrheitsgesellschaft als „positiv diskriminierend“ kritisiert.¹²²

Positive Maßnahmen sind in den Niederlanden zugunsten von Frauen, ethnischen Minderheiten und Menschen mit Behinderung und – unter bestimmten Voraussetzungen – für bestimmte Altersgruppen zulässig.¹²³ Auch wenn sie nach wie vor nicht nur im öffentlichen Bereich, sondern auch von vielen Unternehmen durchgeführt werden¹²⁴ und ein breit ausgebautes institutionelles, rechtliches und arbeitsmarktpolitisches System der gezielten Bekämpfung von Diskriminierungen besteht,¹²⁵ ist ein Strategiewandel zu beobachten, der auf diese Widerstände reagiert. In der Privatwirtschaft werden positive Maßnahmen¹²⁶ (z. B. Mentoring-Programme oder Anwerbekampagnen) häufig in umfassendere Diversity-Ansätze integriert, bei denen zunehmend auch nach dem wirtschaftlichen Nutzen (dem sog. „business case“) gefragt wird. Auf freiwilliger Basis können Unternehmen im Rahmen eines „Equal Pay Quickscan“ ihre Lohnstruktur überprüfen lassen, um auf Grundlage dieser Daten positive Maßnahmen zu ergreifen.¹²⁷ An die Stelle gesetzlicher Regelungen treten vermehrt Vereinbarungen zwischen den Sozialpartnern – der Staat hat sich als zentraler Akteur stark zurückgezogen. In Verwaltung, Polizei und Justiz beschränken sich Fördermaßnahmen häufig auf die gezielte Ansprache von Frauen und Angehörigen ethnischer Minderheiten in Stellenanzeigen.¹²⁸

¹²¹ Im Zeitraum von 1994 - 2002 konnte z. B. die Halbierung der Arbeitslosenquoten verschiedener Minderheiten erreicht werden, Dhami/Squires/Modood, *Developing positive action policies*, 2006, S. 41. Die Lebenslage vieler ethnischer Minderheiten ist weiterhin von einer gegenüber der Gesamtbevölkerung deutlich schlechteren Wohnsituation und Arbeitsmarktposition gekennzeichnet, European Commission against Racism and Intolerance, *Third report on the Netherlands*, 2008, S. 21. Studien belegten einen Zusammenhang zwischen schlechteren Arbeitsmarktchancen und Vorurteilen sowie (strukturellen) Diskriminierungen, Trauner/Sohler, *Betriebliche Maßnahmen gegen Diskriminierung*, 2005, 150 f..

¹²² Die Evaluation des Wet SAMEN-Gesetzes hatte eine geringe Befolgungsrate und keinen signifikanten Anstieg der Beschäftigungsquote ethnischer Minderheiten gezeigt. Archibong, *Positive Action Measures, Country Reports*, 2009, S. 46.

¹²³ Archibong, *Positive Action Measures, Country Reports*, 2009, S. 47 f.. Zumindes im Arbeitsbereich ist der statistische Nachweis einer Benachteiligung erforderlich, so dass präventive Maßnahmen unzulässig sind.

¹²⁴ Holtmaat, *Country Report The Netherlands*, 2008, S. 84.

¹²⁵ Perchinig, *Politische und rechtliche Rahmenbedingungen*, 2003, S. 32.

¹²⁶ Der Begriff selbst gilt als „altmodisch“, Archibong, *Positive Action Measures, Country Reports*, 2009, S. 49.

¹²⁷ Archibong, *Positive Action Measures, Country Reports*, 2009, S. 47.

¹²⁸ Holtmaat, *Country Report The Netherlands*, 2008, S. 84; Perchinig, *Politische und rechtliche Rahmenbedingungen*, 2003, S. 32.

Auch die Förderung von Menschen mit Behinderung erfolgt seit 2004 verstärkt im Rahmen „inkluisiver Politiken“, die einen Mainstreaming-Ansatz verfolgen.¹²⁹

Die Niederlande stehen somit nicht nur für die Weiterentwicklung einzelner gruppenspezifischer Fördermaßnahmen hin zu einem umfassenderen Diversity Management, sondern zeigen auch, wie wichtig die Vermittlung und Akzeptanz positiver Maßnahmen in der Gesellschaft sowie die politische Unterstützung durch staatliche Akteure für deren nachhaltigen Erfolg sind.

2. Schweden

Die schwedische Antidiskriminierungspolitik ist von Zurückhaltung gegenüber bevorzugenden positiven Maßnahmen geprägt.¹³⁰ Bevorzugende Behandlungen gelten als schwer vereinbar mit dem an Egalität orientierten sozialpartnerschaftlichen Wohlfahrtsstaatsmodell, das stark auf die individuelle Förderung sozialer Chancengleichheit abzielt und nur wenige Gruppenrechte kennt.¹³¹

Im Vordergrund stehen stattdessen sog. „aktive Maßnahmen“ und „zielgerichtete Anstrengungen“, zu denen bereits Anfang der 90er Jahre Arbeitgeber/innen mit mehr als 10 Beschäftigten (seit 2009: 25) zur Förderung gleicher Rechte für Männer und Frauen verpflichtet wurden. Sie gelten nicht nur für die Herstellung gleicher Beschäftigungs- und Entgeltbedingungen, sondern verpflichten ein Unternehmen, bei dem sich ein geschlechtsspezifisches Ungleichgewicht innerhalb der Belegschaft zeigt, auch dazu, sich um die Einstellung insbesondere von Bewerber/innen des unterrepräsentierten Geschlechts zu bemühen, um den Anteil dieser Beschäftigten schrittweise zu erhöhen.¹³² In regelmäßigen Abständen (seit 2009: alle drei Jahre) sind Analysen über geschlechtsspezifische Lohnunterschiede und sonstige Beschäftigungsbedingungen sowie Aktionspläne (und anschließende Berichte) mit Vorschlägen zu konkreten Maßnahmen, die ergriffen werden sollen, um Gleichstellung zu erreichen, vorzulegen. Die Ombudsperson für Gleichstellung, wacht über die Einhaltung dieser Pflichten und hat im Fall der Nichtbefolgung die Befugnis zur Verhängung von Strafzahlungen.¹³³ Dem am Konsens orientierten schwedischen Politikmodell entsprechend stehen aber auch hier Instrumente der Mediation und Konfliktvermittlung im Vordergrund.¹³⁴

¹²⁹ Die seit 1998 bestehende Möglichkeit zur Einführung von Quoten wurde bis heute nicht genutzt, Holtmaat, Country Report The Netherlands, 2008, S. 84 f..

¹³⁰ Dies gilt insbesondere für Quotenregelungen: So wurde eine 10 %-Quote für Studierende mit „ausländischem Hintergrund“, die die Law School der Universität Uppsala zur Steigerung des Anteils dieser Personen in der schwedischen Justiz (bisher etwa 3 %) eingeführt hatte, vom Obersten Gerichtshof in Schweden als verfassungswidrig verworfen, Archibong, Positive Action Measures, Country Reports, 2009, S. 82.

¹³¹ Perchinig, Politische und rechtliche Rahmenbedingungen, 2003, S. 33 f..

¹³² Weitere Pflichten umfassen die Unterstützung bei der Vereinbarung von Elternschaft und Beschäftigung und die Verhinderung aller Formen sexueller Belästigung.

¹³³ Archibong, Positive Action Measures, Country Reports, 2009, S. 80.

¹³⁴ Trauner/Sohler, Betriebliche Maßnahmen gegen Diskriminierung, 2005, S. 186.

Vor dem Hintergrund wachsender Arbeitslosigkeit von Migrant/innen¹³⁵, wurde dieses Konzept auf die Bekämpfung von Diskriminierungen wegen der ethnischen Herkunft übertragen.¹³⁶ Seit 1999 müssen private und öffentliche Arbeitgeber/innen, aktive und zielgerichtete Maßnahmen im Hinblick auf Einstellungs- und Beschäftigungsbedingungen ergreifen, deren Einhaltung auch hier von einer speziellen Ombudsperson mit Sanktionsbefugnis überwacht wird.¹³⁷

In den vergangenen Jahren wurden schließlich auch Universitäten und andere Bildungseinrichtungen (von Vorschulen bis zur Erwachsenenbildung) zu aktiven Maßnahmen und jährlichen Plänen zur Förderung gleicher Rechte ungeachtet des Geschlechts, der ethnischen Herkunft, der Religion oder Weltanschauung, der sexuellen Identität oder einer Behinderung verpflichtet.

Auch wenn eine Pflicht zur Durchführung der genannten Maßnahmen besteht, ist zu berücksichtigen, dass sie vor Ort von den jeweiligen Adressat/innen (Arbeitgeber/innen, Universitäten) umgesetzt werden (häufig durch gezielte Anwerbekampagnen), ohne dass von der Rechtsprechung bisher klare Vorgaben über Inhalt und Grenzen entwickelt worden sind.¹³⁸

Hinsichtlich der Übertragbarkeit dieses Konzepts auf andere Rechtsordnungen ist schließlich die in Schweden traditionell intensive Kooperation von Sozialpartnern, Kommunen, Unternehmen, Organisationen und Ombudspersonensystem sowie der hohe Stellenwert, den Gleichbehandlung und Chancengleichheit in der Gesellschaft genießen, in Rechnung zu stellen.¹³⁹

3. Frankreich

Die Praxis positiver Maßnahmen in Frankreich ist durch ein republikanisches Gleichheitsverständnis geprägt, nach dem Menschen für das Recht grundsätzlich nur als (gleiche) Einzelpersonen, nicht aber als Angehörige bestimmter Gruppen oder Minderheiten existieren.

¹³⁵ Migrant/innen sind überdurchschnittlich häufig arbeitslos und sind vor allem in niedrig qualifizierten Beschäftigungsbereichen wie der Gastronomie und dem Baugewerbe tätig, European Commission against Racism and Intolerance, Third Report on Sweden, 2005, S. 34.

¹³⁶ Derzeit wird in Schweden die Ausweitung dieser Regelungen auf alle im schwedischen Antidiskriminierungsgesetz von 2008 geschützten Merkmale (Alter, Behinderung, ethnische Herkunft, Religion, Geschlecht, sexuelle Orientierung, Transgender) diskutiert, Norberg, Government white paper on active measures. News Report v. 5. Februar 2010.

¹³⁷ Die Pflichten umfassen: die Sicherstellung geeigneter Arbeitsbedingungen unabhängig von der ethnischen Herkunft, die Verhinderungen von Belästigungen soweit entsprechende Beschwerden vorliegen und die Sicherstellung gleicher Chancen für Bewerber/innen unterschiedlicher ethnischer Herkunft, Archibong, Positive Action Measures, Country Reports, 2009, S. 81.

¹³⁸ Archibong, Positive Action Measures, Country Reports, 2009, S. 81.

¹³⁹ Erwähnt seien etwa „FORUM“, ein Netzwerk zum Thema Diversity Management, das 1999 von den Sozialpartnern gegründet wurde und u. a. eine Datenbank mit „guten Beispielen“ unterhält, sowie „Schweden 2000“, ein Kompetenzzentrum für Diversity Management, das in den 90er Jahren von den schwedischen Arbeitgeber/innen-Verbänden eingerichtet wurde und Arbeitgeber/innen u. a. durch Schulungen bei der Implementierung entsprechender Maßnahmen unterstützt, Perchinig, Politische und rechtliche Rahmenbedingungen, 2003, S. 40.

Die französische Antidiskriminierungspolitik ist daher grundsätzlich am Konzept der Gleichstellung von Individuen orientiert. So konnten politische Parteien erst nach einer Verfassungsänderung zu einer paritätischen Geschlechterverteilung bei den Kandidat/innen für nationale Wahlen verpflichtet werden.¹⁴⁰

Das verfassungsrechtliche Verbot, die Merkmale „Rasse“, ethnische Herkunft oder Religion zur Grundlage rechtlicher Kategorien oder Unterscheidungen zu machen,¹⁴¹ führt dazu, dass positive Maßnahmen zu Gunsten ethnischer Minderheiten an sozio-ökonomische Merkmale (z. B. „sensible Wohngebiete“) anknüpfen.¹⁴²

Nach einer kritischen Bestandsaufnahme der französischen Antidiskriminierungspolitik und unter dem Eindruck der wiederholten Ausschreitungen in den französischen Vorstädten, wurden in den vergangenen Jahren zahlreiche sozialräumlich orientierte Programme aufgelegt, die von der Verbesserung der städtischen Infrastruktur über berufsvorbereitende Ausbildungskurse und Qualifizierungsmaßnahmen bis hin zu speziellen Aufnahmeverfahren für die französischen Eliteuniversitäten reichen, und deren (eigentliche) Zielgruppe vor allem Angehörige ethnischer Minderheiten sind. So hatte das *Institute d' Etudes Politiques* an der Universität Paris im Jahr 2000 einen Vorstoß zur Öffnung der sozial selektiven Zugangsstrukturen unternommen. Schulen aus „sensiblen Wohngebieten“ konnten Schüler/innen vorschlagen, die dann ein spezifisches Auswahlverfahren durchliefen, bei dem es weniger auf die „Allgemeinbildung“ als auf allgemeine Kompetenztests und Vorstellungsgespräche ankam. Das Programm wurde 2006 per Gesetz auf andere *Grandes Ecoles* ausgedehnt.¹⁴³

Zugunsten von Menschen mit Behinderung besteht für öffentliche und private Arbeitgeber/innen eine verpflichtende 6 %-Quote, deren Nichterfüllung jedoch durch eine (inzwischen erhöhte) Ausgleichszahlung „ausgeglichen“ werden kann; 2006 wurden ergänzende Evaluationspflichten eingeführt. Besondere Regelungen bestehen für den Zugang zum öffentlichen Dienst, wo ein spezielles Einstellungsverfahren, für das keine Altersgrenzen gelten, geschaffen wurde.¹⁴⁴

¹⁴⁰ Rudolf/Mahlmann-Latraverse, Gleichbehandlungsrecht, 2007, S. 172. Auch eine 2006 eingeführte Frauenquote in Aufsichtsräten großer Unternehmen wurde vom *Conseil Constitutionnel* für verfassungswidrig erklärt, was 2008 zu einer weiteren Änderung der Verfassung führte, Archibong, Positive Action Measures, Country Reports, 2009, S. 24.

¹⁴¹ Rudolf/Mahlmann-Latraverse, Gleichbehandlungsrecht, 2007, S. 171. So wurde die geplante Einführung sog. „ethnischer Statistiken“, mit denen die ethnisch-kulturelle Zusammensetzung der französischen Gesellschaft untersucht werden sollte, vom *Conseil Constitutionnel* als unvereinbar mit dem republikanischen Gleichheitsprinzip verworfen. Zulässig seien allein die Erfassung des Namens, der geographischen Herkunft und eine frühere Staatsangehörigkeit. Das Verbot der Diskriminierung aufgrund des „physischen Erscheinungsbildes“ sowie des „Nachnamens“ wird als Umgehung des Verbots der direkten Benennung der ethnischen Herkunft oder rassistischer Diskriminierungen gedeutet, Latraverse, Executive Summary. Country Report France, 2007, S. 4.

¹⁴² Sie knüpfen damit an eine bis in die 80er Jahre zurückgehende „Politique de la Ville“ an, die über die Definition bestimmter „zones urbaines sensibles“ die dort lebende Bevölkerung (vor allem postkoloniale Minderheiten) fördern soll, Latraverse, Country Report France, 2008, S. 93.

¹⁴³ Latraverse, Country Report France, 2008, S. 95 f.. Anfang 2010 wurde an diesen Hochschulen darüber hinaus eine unverbindliche Quote für die Stipendiat/innen sozial schwacher Herkunft eingeführt.

¹⁴⁴ Archibong, Positive Action Measures, Country Reports, 2009, S. 25.

Menschen mit Behinderung genießen einen verlängerten Kündigungsschutz und können unter erleichterten Bedingungen vorzeitig Rente beziehen. Generell müssen Arbeitgeber/innen bei Entlassungen die Behinderung einer Person aber auch ihr (hohes) Alter zu ihren Gunsten berücksichtigen. Für über 50- bzw. 57-Jährige gelten darüber hinaus besondere Entlassungsbedingungen.¹⁴⁵

Darüber hinaus beruhen positive Maßnahmen in der Privatwirtschaft weitgehend auf Freiwilligkeit.¹⁴⁶ Auch hier finden sich spezielle Rekrutierungsverfahren zur Anwerbung von Mitarbeiter/innen aus sozial benachteiligten Wohngebieten.¹⁴⁷ Arbeitgeber/innen arbeiten dabei eng mit den lokalen Arbeitsagenturen zusammen, die geeignete Kandidat/innen vorschlagen, welche dann in einem spezifischen Auswahlverfahren, bei denen formale Abschlüsse eine geringere Rolle spielen, ausgewählt werden. In Bezug auf die Gleichstellung der Geschlechter und die Förderung von älteren Arbeitnehmer/innen sind darüber hinaus schriftliche Selbstverpflichtungen, z. B. in Form von Betriebsvereinbarungen, ein weit verbreitetes Instrument.¹⁴⁸ Eine gewisse Sensibilisierung französischer Unternehmen zeigt sich in der zunehmenden Verbreitung anonymisierter Lebensläufe (ohne Bewerbungsfoto, Altersangabe, Geschlecht, Wohnort und Name).¹⁴⁹

Das Beispiel Frankreich zeigt damit zum einen, dass formale Gleichheit vor dem Gesetz allein nicht ausreicht, um wirksam vor Diskriminierungen zu schützen¹⁵⁰ und tatsächliche Gleichheit herzustellen. Zum anderen wird deutlich, dass es auch unter erschwerenden verfassungsrechtlichen Vorgaben möglich ist, positive Maßnahmen durchzuführen, wenn ein entsprechender politischer Wille dafür vorhanden ist.¹⁵¹

¹⁴⁵ Archibong, Positive Action Measures, Country Reports, 2009, S. 24 f..

¹⁴⁶ Neben der „Charta gegen Diskriminierung am Arbeitsplatz“ und der „Charta der Vielfalt“, mit deren Unterzeichnung sich Unternehmen zur Bekämpfung von Diskriminierung, Förderung von Chancengleichheit und personaler Vielfalt verpflichten, ist die vom unabhängigen AFNOR-Normierungsinstitut nach einem aufwändigen externen Prüfungsverfahren vergebene „Diversity-Zertifizierung“ zu erwähnen, Latraverse, Country Report France, 2008, S. 96.

¹⁴⁷ Latraverse, Country Report France, 2008, S. 35.

¹⁴⁸ Expert/innen-Interview vom 22. Januar 2010.

¹⁴⁹ Expert/innen-Interview vom 28. Januar 2010.

¹⁵⁰ Dies belegen nicht nur die zahlreichen Beschwerden bei der französischen Antidiskriminierungs- und Gleichbehandlungsstelle (HALDE – Haute autorité de lutte contre les discriminations) sondern auch Testing-Studien, die nachgewiesen haben, dass Menschen mit Migrationshintergrund vier Mal weniger Aussichten haben, zu einem Vorstellungsgespräch eingeladen zu werden als andere Bewerber/innen, Cleff Le Divellec, Frankreich auf der Suche nach effizienten Instrumenten und Maßnahmen gegen ethnische Diskriminierung, 2009.

¹⁵¹ Darüber hinaus ist die Arbeit der HALDE hervorzuheben, die durch Beratungsangebote und Handlungsempfehlungen insbesondere für die Umsetzung positiver Maßnahmen in der Privatwirtschaft eine wichtige Rolle spielt, Cleff Le Divellec/Merx, Antidiskriminierungsrecht und Antidiskriminierungspolitik in Frankreich, 2007.

4. Vereinigtes Königreich

Das Vereinigte Königreich verfügt innerhalb der EU über die längste Erfahrung mit einer systematischen Antidiskriminierungspolitik, die bis in die 60er Jahre zurückreicht.¹⁵² Positive Maßnahmen wurden Mitte der 70er Jahre als wichtiges Element einer aktiven Antidiskriminierungspolitik erkannt und seitdem ständig weiter entwickelt.¹⁵³ Die Betonung von Chancengleichheit gegenüber tatsächlicher Gleichstellung hat in der Praxis dazu geführt, dass zwar eine große Bandbreite positiver Maßnahmen zur Angleichung der jeweiligen Ausgangssituationen ergriffen wurden, sich darunter jedoch wenige bevorzugende Instrumente wie z. B. Quotenregelungen finden.¹⁵⁴

Zielgruppen positiver Maßnahmen waren in der Vergangenheit vor allem Frauen, ethnische Minderheiten und Menschen mit Behinderungen. In den letzten Jahren hat die Akzeptanz für Maßnahmen für homosexuelle und – angesichts des demographischen Wandels – für ältere Arbeitnehmer/innen zugenommen.¹⁵⁵ Weitere Maßnahmen zielen auf die Bekämpfung von Armut und Benachteiligung von Muslimen/a, deren Akzeptanz in der Mehrheitsgesellschaft jedoch seit dem 11. September 2001 und den Anschlägen in London 2005 abgenommen hat. Fördermaßnahmen für andere Religionsgemeinschaften wie etwa Hindus oder Buddhisten sind insbesondere in den mittleren und größeren Städten verbreitet.¹⁵⁶

Ende der 90er Jahre kam es zu einer Reform des Antidiskriminierungsrechts des Vereinigten Königreichs, die den bestehenden individuellen Schutz vor Diskriminierungen im öffentlichen Sektor durch „positive Pflichten“ (positive duties) zur Förderung der Chancengleichheit ergänzte. In der Entwicklung dieser Pflichten wird durch die Abkehr von einer rein reaktiven Abwehr individueller Diskriminierungen und der Verpflichtung zur präventiven Verhinderung von Diskriminierungen und zur gezielten Förderung der Chancengleichheit ein grundlegender Strategiewechsel in der Antidiskriminierungspolitik des Vereinigten Königreichs gesehen. „Positive duties“ gelten, da sie sich direkt auch an die relevanten Entscheidungsträger/innen wenden, als besonders geeignet, tiefer liegende strukturelle Diskriminierungen in Gesellschaft und Institutionen abzubauen und die bestehenden Strukturen entsprechend positiv zu verändern.¹⁵⁷

¹⁵² O’Cinneide, Executive Summary. Country Report United Kingdom, 2008, S. 3.

¹⁵³ O’Cinneide, Country Report United Kingdom, 2008, S. 124.

¹⁵⁴ Hansen, Affirmative Action in Europa, 2004, S. 170.

¹⁵⁵ O’Cinneide, Executive Summary. Country Report United Kingdom 2008, S. 2.

¹⁵⁶ O’Cinneide, Country Report United Kingdom 2008, S. 128.

¹⁵⁷ Fredman, Europäische Zeitschrift zum Antidiskriminierungsrecht 2008, S. 49.

Nach ihrer ersten Einführung 1998 in Nordirland mit einem horizontalen Ansatz,¹⁵⁸ folgten nach Hinweisen auf institutionellen Rassismus im öffentlichen Dienst und insbesondere bei der Polizei in Großbritannien positive Pflichten zunächst für das Merkmal „Rasse“ (2000),¹⁵⁹ später auch für Behinderung (2005) und Geschlecht (2006).¹⁶⁰ Sie verpflichten öffentliche Arbeitgeber/innen nicht dazu, bestimmte Maßnahmen zu ergreifen, schaffen aber einen Rahmen, innerhalb dessen positive Maßnahmen durchgeführt werden können.¹⁶¹ Konkrete Pflichten bestehen hinsichtlich der Erhebung von Daten über die Verteilung der jeweiligen Merkmalsausprägungen in der Belegschaft und bei Bewerber/innen.¹⁶² Größere Behörden (z. B. Ministerien) haben darüber hinaus sog. „Equality Schemes“ zu erstellen, aus denen sich die zur Erfüllung der „positive duties“ geplanten Maßnahmen ergeben müssen.¹⁶³ Während positive Pflichten manchenorts bisher nur auf dem Papier stehen,¹⁶⁴ hat die Verpflichtung der Leitungsebene an anderer Stelle dazu geführt, dass umfassende Überprüfungen von Richtlinien, Strukturen und Personalprozessen hinsichtlich ihres Diskriminierungspotentials „von oben“ durchgeführt wurden (z. B. in Form von Antidiskriminierungs- oder Diversity-Audits).¹⁶⁵ In privaten Unternehmen, für die vergleichbare Pflichten bisher nicht bestehen, werden positive Maßnahmen häufig im Rahmen eines umfassenden horizontalen Diversity Managements durchgeführt.¹⁶⁶ Die in der Privatwirtschaft angewandten Instrumente sind dabei bisher weitestgehend als „limited to training und empowerment“ zu beschreiben.¹⁶⁷

¹⁵⁸ Chancengleichheit soll gefördert werden zwischen Menschen unterschiedlicher religiöser Überzeugung, politischer Meinung, „Rasse“, Alter, Familienstand und sexueller Identität, zwischen Männern und Frauen, Menschen mit und ohne Behinderung sowie zwischen Menschen mit und ohne Angehörige, Archibong, Positive Action Measures, Country Reports, 2009, S. 92.

¹⁵⁹ Dazu und zu den Hintergründen Rudolf/Mahlmann-Malik, Gleichbehandlungsrecht, 2007, S. 153.

¹⁶⁰ Die positive duties gelten landesweit für mehr als 40.000 öffentliche Stellen, u. a. für alle wichtigen zentralen, regionalen und lokalen Regierungsbehörden sowie für öffentliche Dienstleistungen etwa in den Bereichen Bildung und Gesundheit, King, Positive Action in Great Britain, 2004, S. 22. Die Beschränkung auf öffentliche Arbeitgeber/innen wird angesichts der zunehmenden Privatisierung ehemals staatlicher Dienstleistungen kritisiert, O’Cinneide, Country Report United Kingdom, 2008, S. 7.

¹⁶¹ O’Cinneide, Country Report United Kingdom, 2008, S. 129.

¹⁶² Eine vergleichbare Verpflichtung im Hinblick auf die Erhebung von Daten zur gleichen Entlohnung von Männern und Frauen gilt ab 2013 für öffentliche und private Arbeitgeber/innen ab 250 Angestellten, O’Cinneide, Country Report United Kingdom, 2008, S. 128.

¹⁶³ Die „Race Equality Schemes“ müssen u. a. Angaben zu bestehenden Defiziten, geplanten Aktivitäten und den Ergebnisse bereits durchgeführter Maßnahmen enthalten und alle drei Jahre überprüft werden, Perchinig, Politische und rechtliche Rahmenbedingungen, 2003, S. 45 f..

¹⁶⁴ Als Gründe gelten die aus der Umsetzung von Gender Mainstreaming bekannten Probleme wie fehlende politische Unterstützung durch die verantwortlichen Führungskräfte, fehlende Ressourcen und zur allgemein gehaltene gesetzliche Vorgaben, Fredman, Europäische Zeitschrift zum Antidiskriminierungsrecht 2008, S. 59.

¹⁶⁵ Fredman, Europäische Zeitschrift zum Antidiskriminierungsrecht 2008, S. 49 ff..

¹⁶⁶ Köppel/Yan/Lüdicke, Cultural Diversity Management in Deutschland hinkt hinterher, 2007, S. 9.

¹⁶⁷ Equality and Human Rights Commission, Positive Action, 2009, S. 5.

Hier sind vor allem die gezielte Ansprache von Zielgruppen in Kampagnen oder Stellenanzeigen, spezielle Trainingsangebote für Bewerber/innen vor der Aufnahme der Beschäftigung („pre-entry-trainings“) sowie Fortbildungsmaßnahmen während der Beschäftigung für unterrepräsentierte Gruppen zu erwähnen.¹⁶⁸ Als gesetzlich zulässig und in der Praxis wirksam gilt die Möglichkeit, Stellenausschreibungen ausschließlich an ethnische Minderheiten zu richten, wenn diese in dem jeweiligen Bereich unterrepräsentiert sind.¹⁶⁹

Außerhalb des Arbeitslebens gewährleisten positive Maßnahmen bestimmten ethnischen Gruppen den Zugang zu Dienstleistungen, die ihren besonderen Bedürfnissen entsprechen, insbesondere im Bildungs- und Gesundheitsbereich.¹⁷⁰ Im politischen Bereich wird darüber diskutiert, die bisher nur zur Frauenförderung genutzten sog. „women only shortlists“, reine Frauenlisten bei der Kandidat/innenauswahl für politische Parteien,¹⁷¹ auf ethnische Minderheiten zu übertragen („all minority shortlists“).¹⁷²

Eine Sonderstellung nimmt Nordirland ein, wo positive Maßnahmen zur Überwindung der historisch bedingten Benachteiligungen des katholischen Bevölkerungsteils, z. B. auf dem Arbeits- und Wohnungsmarkt aber auch der gesellschaftlichen Spaltung entlang der Konfessionen, beitragen sollen. Öffentliche und private Arbeitgeber/innen mit mehr als zehn Angestellten sind verpflichtet, Daten über die religiösen Zugehörigkeiten ihrer Mitarbeiter/innen sowie der Bewerber/innen zu erheben. Zeigt sich dabei, dass Katholik/innen und Protestant/innen nicht gleichmäßig repräsentiert sind, müssen die Arbeitgeber/innen über die Durchführung positiver Maßnahmen entscheiden, zu denen sie auch von der nordirischen Gleichstellungskommission verpflichtet werden können.¹⁷³ Die nordirische Polizei hat ein „50:50“-Einstellungsprogramm eingeführt, bei dem für jede/n Nichtkatholiken/in ein/e Katholik/in eingestellt wird.¹⁷⁴ Positive Maßnahmen werden in Nordirland aufgrund der stärkeren rechtlichen Verbindlichkeit für wesentlich wirksamer gehalten als im restlichen Vereinigten Königreich.¹⁷⁵

¹⁶⁸ King, *Positive Action in Great Britain*, 2004, S. 22, 24.

¹⁶⁹ Hansen, *Affirmative Action in Europa*, 2004, S. 171.

¹⁷⁰ Z. B. spezielle Altersheime für Menschen indischer Herkunft. Archibong, *Positive Action Measures, Country Reports*, 2009, S. 92 f..

¹⁷¹ Rudolf/Mahlmann- *Malik*, *Gleichbehandlungsrecht*, 2007, S. 144.

¹⁷² O’Cinneide, *Country Report United Kingdom*, 2008, S. 127.

¹⁷³ Archibong, *Positive Action Measures, Country Reports*, 2009, S. 92.

¹⁷⁴ Bewerber/innen, die den Qualifikationsanforderungen der ausgeschriebenen Stelle genügen, werden dabei in zwei Gruppen aufgeteilt. Während die erste Gruppe aus katholischen Bewerber/innen besteht, werden die protestantischen und alle anderen, nicht-katholischen Bewerber/innen in der zweiten Gruppen zusammengefasst. Für jede Einstellung einer Person aus der „protestantischen Gruppe“ hat eine Einstellung aus der „katholischen Gruppe“ zu erfolgen, Archibong, *Positive Action Measures, Country Reports*, 2009, S. 92.

¹⁷⁵ McCrudden/Ford/Heath, *Oxford Journal of Legal Studies*, 2004 S. 363, 365 ff..

Im Rahmen einer weiteren umfassenden Reform des britischen Antidiskriminierungsrechts sollen im Laufe des Jahres 2010 die bestehenden Einzelgesetze in einem einheitlichen Gleichbehandlungsgesetz („Single Equality Bill“), die einzelnen „positive duties“ entsprechend in einer einheitlichen Regelung („single positive equality duty“) zusammengefasst werden. Angesichts der bisherigen Erfahrungen ist auch eine Konkretisierung der „positive duties“ und eine Erweiterung um bevorzugende Regelungen (z. B. bevorzugte Einstellung eines/r bestimmten Merkmalsträgers/in bei gleicher Qualifikation) geplant.¹⁷⁶

5. Irland

Vor dem Hintergrund einer durch ein rasantes Wirtschaftswachstum ausgelösten historischen Trendwende vom traditionellen Auswanderungs- zum Einwanderungsland hat sich in den 90er Jahren in Irland eine umfassende Antidiskriminierungspolitik entwickelt.¹⁷⁷ Das irische Antidiskriminierungsgesetz beruht auf einem horizontalen, insgesamt neun Diskriminierungsmerkmale umfassenden Ansatz¹⁷⁸ und hat eine mit weitgehenden Kompetenzen ausgestattete Gleichbehandlungsstelle (Equal Authority) geschaffen. Es wird als Ergebnis eines breiten, von der Regierung initiierten Konsultationsprozesses beschrieben, an dem neben NGOs und Sozialpartnern auch Vertreter/innen europäischer Antidiskriminierungsstellen teilnahmen, die Erkenntnisse und Erfahrungen anderer EU-Mitgliedstaaten einbringen konnten.¹⁷⁹

Positive Maßnahmen werden vor allem in der Arbeitswelt, im Bildungswesen und beim Zugang zu Dienstleistungen durchgeführt.¹⁸⁰ Im Fokus stehen dabei die Angehörigen der „Traveller communities“, der größten Minderheitengruppe in Irland, deren soziale Lage von hoher Arbeitslosigkeit, schlechten Wohnverhältnissen und starker sozialer Exklusion in allen relevanten gesellschaftlichen Bereichen (insbesondere im Bildungswesen) geprägt ist.¹⁸¹

¹⁷⁶ Die zum Teil unklaren gesetzlichen Bestimmungen zur Erlaubnis positiver Maßnahmen und die damit verbundene Sorge, gegen Diskriminierungsverbote zu verstoßen, sowie fehlende Informationen gelten als Gründe für die bisherige Zurückhaltung privater Arbeitgeber/innen bei ihrer Durchführung. Hier soll durch die Gesetzesreform und Handlungsempfehlungen der nationalen Gleichbehandlungsstelle (Equality and Human Rights Commission) Abhilfe geschaffen werden. Expert/innen-Interview vom 15. Januar 2010. Für weitere Informationen dazu siehe: Equality and Human Rights Commission, Employment Statutory Code of Practice, 2009, S. 201-211.

¹⁷⁷ O´Farell, Executive Summary. Country Report Ireland, 2008, S. 1.

¹⁷⁸ Geschlecht, Ehe- und Familienstand, sexuelle Identität, Religion, Alter, Behinderung, „Rasse“ und Mitgliedschaft in der „Traveller community“, womit neben den „Irish Travellers“ vor allem Roma geschützt werden, die ohne festen Wohnsitz in Irland leben.

¹⁷⁹ Perchinig, Politische und rechtliche Rahmenbedingungen, 2003, S. 23.

¹⁸⁰ Archibong, Positive Action Measures, Country Reports, 2009, S. 39.

¹⁸¹ Die Schwierigkeiten beim Zugang zum Arbeitsmarkt werden durch eine geringe Beschäftigungsquote (2006: 13,8 % gegenüber 57,2 % der Gesamtbevölkerung) belegt, wobei Frauen mit 11 % noch deutlich stärker als Männern (16,9 %) betroffen sind, Peelo/O´Connor/O´Toole, Positive Action for Traveller Employment, 2008, S. 6.

Weitere Zielgruppen sind Frauen, Menschen mit Behinderung¹⁸² und Arbeitsmigrant/innen, die nach dem Ende des wirtschaftlichen Aufschwungs der 90er Jahre stark von Arbeitslosigkeit und prekären Beschäftigungsverhältnissen bedroht sind.¹⁸³

Maßnahmen zugunsten der Travellers betreffen vor allem die Bereiche Bildung und Arbeit und reichen von speziellen Schulformen (z. B. einem „Visiting Teacher Service“), reduzierten Schulgebühren, zusätzlichen Lehrkräften an Regelschulen über spezielle Berufsvorbereitungsmaßnahmen bis zu Rekrutierungsprogrammen für den öffentlichen Dienst. Einige Projekte richten sich auch speziell an Roma und sollen deren Zugang zu Gesundheits-, Bildungs- und sozialen Dienstleistungen verbessern, u. a. durch interkulturelle Schulungen der Anbieter/innen.¹⁸⁴

Positive Maßnahmen auf Gesetzesebene bestehen für Menschen mit Behinderung, deren Beschäftigung von allen öffentlichen Stellen zu fördern und zu unterstützen ist. Konkretisiert wird diese Pflicht durch eine 3 %-Quote für Menschen mit Behinderung, über deren Einhaltung regelmäßig Bericht erstattet werden muss und bei deren Nichteinhaltung die Aufsichtsbehörde die Durchführung positiver Maßnahmen (z. B. spezielle Bewerbungsverfahren) anordnen kann.¹⁸⁵

Auf institutioneller Ebene wurde zur Unterstützung und Beratung bei der Umsetzung positiver Maßnahmen in der Arbeitswelt das „National Framework Committee for the Development of Equal Opportunities at the level of the Enterprise“ eingerichtet.¹⁸⁶ Aber auch die irische Equal Authority spielt bei der Initiierung und praktischen Umsetzung von positiven Maßnahmen eine wichtige Rolle und bietet Arbeitgeber/innen und der breiteren Öffentlichkeit eine Vielzahl von Informationen und Handlungsempfehlungen („Codes of Practice“, „Policy Publications“, „Good Practice Publications“, etc.).

Angesichts der zunehmenden Internationalisierung der irischen Arbeitswelt werden darüber hinaus in der Privatwirtschaft in zunehmendem Maße Antidiskriminierungs- und/oder Diversity-Trainings zur Sensibilisierung und Bewusstseinsbildung bei Führungskräften, Personalverantwortlichen und Angestellten durchgeführt. In Bezug auf die Führungskräfte und Personalverantwortlichen werden diese auch als sog. „Gate-Keeper-Trainings“ bezeichnet, da diese Personengruppen eine besonders wichtige Funktion für die Öffnung von Organisationen und Unternehmen innehaben.¹⁸⁷ Einige Unternehmen führen sog. „fit programmes“ durch, spezielle Umschulungs- und Qualifizierungsprogramme für sozial benachteiligte Personen, z. B. für Migrant/innen, deren Qualifikationen in Europa bzw. in Irland nicht anerkannt werden.¹⁸⁸

¹⁸² Archibong, Positive Action Measures, Country Reports, 2009, S. 38.

¹⁸³ European Commission against Racism and Intolerance, Third Report on Ireland, 2007, S. 23.

¹⁸⁴ O’Farrell, Country Report Ireland, 2008, S. 92 ff..

¹⁸⁵ Archibong, Positive Action Measures, Country Reports, 2009, S. 37.

¹⁸⁶ Trauner/Sohler, Betriebliche Maßnahmen gegen Diskriminierung, 2005, S. 130.

¹⁸⁷ Trauner/Sohler, Betriebliche Maßnahmen gegen Diskriminierung, 2005, S. 139.

¹⁸⁸ Trauner/Sohler, Betriebliche Maßnahmen gegen Diskriminierung, 2005, S. 140.

Das irische Gleichbehandlungsrecht im Allgemeinen und positive Maßnahmen im Besonderen sind insgesamt immer noch ein recht junges Gebiet, so dass es kaum möglich ist, eine empirisch abgesicherte Bilanz zu ziehen. Die weiterhin schwierige soziale Lage der Angehörigen der Travellers communities sowie die Tatsache, dass bisher nur vier von 15 irischen Departements die verpflichtende 3 %-Quote für Menschen mit Behinderungen erfüllt haben, weisen aber auf bestehende Herausforderungen hin.¹⁸⁹

6. Österreich

Im Schwerpunkt der Ende der 70er Jahre einsetzenden österreichischen Antidiskriminierungspolitik stand lange Zeit die Gleichstellung der Geschlechter.¹⁹⁰ Zielgruppen positiver Maßnahmen sind dementsprechend vor allem Frauen, darüber hinaus aber auch Menschen mit Behinderungen und Angehörige anerkannter nationaler Minderheiten.¹⁹¹ Zunehmend rücken angesichts der wachsenden ethnisch-kulturellen Vielfalt in der österreichischen Gesellschaft Menschen mit Migrationshintergrund in den Fokus.¹⁹² Auch nach Umsetzung der Richtlinien, an der Betroffenenverbände nur in geringem Maße beteiligt wurden und die mangels flankierender Sensibilisierungsmaßnahmen auch kaum zu einem Bewusstseinswandel in der Gesellschaft geführt hat,¹⁹³ sind positive Maßnahmen für andere Merkmale in der Praxis bisher nur wenig entwickelt.

Maßnahmen zur Förderung von Frauen werden seit den 80er Jahren vor allem im öffentlichen Sektor durchgeführt. Über die bestehenden Entscheidungsquoten hinaus wurde 2010 in den Gleichbehandlungsgesetzen des Bundes und der Länder eine Zielquote von 45 % Frauenanteil bei Einstellungen und in Führungspositionen des öffentlichen Dienstes eingeführt. Auf Bundesebene erfolgt seit dem Jahr 2000 die Implementierung von Gender Mainstreaming in Gesetzgebung und Verwaltung. Eine Staatszielbestimmung fordert seit 2009 Bund, Bundesländer und Gemeinden auf, eine faktische Gleichstellung von Männern und Frauen in ihrer Haushaltsführung anzustreben.¹⁹⁴

Kern der zahlreichen positiven Maßnahmen für Menschen mit Behinderung ist das Behinderteneinstellungsgesetz, das alle Arbeitgeber/innen mit mehr als 25 Beschäftigten verpflichtet, pro 25 Mitarbeiter/innen einen Menschen mit Behinderung zu beschäftigen (sog. „Pflichtzahl“). Bei Nichteinhaltung der Pflichtzahl ist eine „Ausgleichstaxe“ i.H.v. 220,- € pro Monat und Person (2009) an einen speziellen Fonds zu entrichten.

¹⁸⁹ Archibong, Positive Action Measures, Country Reports, 2009, S. 37.

¹⁹⁰ Der Diskriminierungsschutz hatte bis zur Umsetzung der EU-Gleichbehandlungsrichtlinien in Bezug auf andere Merkmale nur wenig Auswirkungen auf die Praxis, Wladasch, Anti-Diskriminierungsgesetzgebung in Österreich, 2004, S. 3

¹⁹¹ Nach dem Volksgruppengesetz aus dem Jahr 1976 sind dies Kroat/innen, Slowen/innen, Ungar/innen, Tschech/innen, Slowak/innen und Roma bzw. Romania, Wladasch/Liegl, Positive Maßnahmen, 2009, S. 13.

¹⁹² Expert/innen-Interview vom 01. Dezember 2009.

¹⁹³ Merx/Überacker, Länderreport Österreich. Zweieinhalb Jahre neues Gleichbehandlungsrecht, 2007, S. 27.

¹⁹⁴ Wladasch/Liegl, Positive Maßnahmen, 2009, S. 14.

Aus dessen Mitteln werden Beihilfen und Darlehen finanziert, mit deren Hilfe die Anpassung des Arbeitsplatzes, besondere Arbeits- und Ausbildungsplätze sowie „Arbeitsassistenzen“¹⁹⁵ unterstützt werden. Kündigungen von Menschen mit Behinderung, die in den Genuss der o. g. Quotierung kommen würden, bedürfen der Zustimmung des Behindertenausschusses.¹⁹⁶ Auf institutioneller Ebene sind die Beteiligungsrechte des „Behindertenanwalt“ und des „Bundesbehindertenbeirats“ an relevanten Gesetzgebungsverfahren zu nennen.¹⁹⁷

Das Volksgruppengesetz aus dem Jahr 1976 sieht für anerkannte Minderheiten die Einrichtung von Volksgruppenbeiräten beim Bundeskanzleramt vor, die in Gesetzgebungsverfahren und bei der Einführung allgemeiner Förderprogramme, die die Interessen der jeweiligen Volksgruppe betreffen können, angehört werden müssen und Vorschläge zur Verbesserung der Situation der Minderheit vorlegen können. Dem Fortbestand der Minderheit und der Gewährleistung einer gleichberechtigten gesellschaftlichen Teilhabe dienen darüber hinaus auch finanzielle Zuwendungen an Traditionsvereine und Stiftungen sowie bilingualer Unterricht in einigen Landesteilen.¹⁹⁸

Angesichts struktureller Benachteiligungen von Migrant/innen auf dem österreichischen Arbeitsmarkt¹⁹⁹ und angesichts wachsender ethnisch-kultureller Vielfalt werden vor allem in größeren Städten zunehmend Maßnahmen zur Förderung von Migrant/innen insbesondere beim Zugang zu Ausbildung und Arbeit ergriffen. Eine Vielzahl solcher Aktivitäten wird im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik durchgeführt.²⁰⁰

In der Privatwirtschaft spielen positive Maßnahmen bisher nur eine untergeordnete Rolle und beschränken sich weitgehend auf international agierende Großunternehmen, Banken und Versicherungen, bei denen positive Maßnahmen zunehmend im Rahmen von Diversity-Strategien umgesetzt werden.²⁰¹ Im Zivilrechtsverkehr sind bisher kaum positive Maßnahmen bekannt.²⁰²

¹⁹⁵ „Arbeitsassistenz“ ist ein Serviceangebot zur beruflichen Integration von Behinderten, das sich sowohl an Arbeitssuchende als auch an Berufstätige und Unternehmen richtet. Unternehmen erhalten Unterstützung u. a. bei der Personalauswahl und beim Umgang mit Erkrankung/Behinderung, Wladasch/Liegl, Positive Maßnahmen, 2009, S. 40 ff..

¹⁹⁶ Die Regelung gilt nur für Menschen mit einer Behinderung von 50 % oder mehr, die darüber hinaus EU-Staatsbürger/innen oder anerkannte Flüchtlinge sein müssen, Archibong, Positive Action Measures, Country Reports, 2009, S. 3.

¹⁹⁷ Wladasch/Liegl, Positive Maßnahmen, 2009, S. 16.

¹⁹⁸ Archibong, Positive Action Measures, Country Reports, 2009, S. 3.

¹⁹⁹ Migrant/innen sind in erster Linie in Niedriglohnbranchen wie Bauindustrie, Textilbranche, Gastgewerbe und Reinigungsdienste tätig, Kaloianov, Affirmative Action für MigrantInnen, 2008, S. 229 ff.. Als wichtigste Ursache für die strukturellen Benachteiligungen auf dem Arbeitsmarkt gilt das stark selektive österreichische Bildungssystem mit vielen Barrieren für Migrant/innen, Archibong, Positive Action Measures, Country Reports, 2009, S. 2.

²⁰⁰ Archibong, Positive Action Measures, Country Reports, 2009, S. 2. Als gutes Beispiel wird das Projekt „Wien braucht dich!“ des Landespolizeikommandos Wien zur Erhöhung des Anteils der Polizist/innen mit Migrationshintergrund genannt, bei dem u. a. Polizist/innen mit Migrationshintergrund in migrantischen Communities gezielt für ihren Beruf warben, Wladasch/Liegl, Positive Maßnahmen, 2009, S. 33 f..

²⁰¹ Archibong, Positive Action Measures, Country Reports, 2009, S. 12.

²⁰² Expert/innen-Interview vom 28. Januar 2010.

Das fehlende Bewusstsein für benachteiligende Strukturen in Teilen der Gesellschaft und der bisher eher schwache politische Wille gelten als zentrale Hindernisse für die Ausweitung positiver Maßnahmen über die weitestgehend anerkannten Ansätze zugunsten von Frauen und Menschen mit Behinderung hinaus etwa auf Migrant/innen und Muslime/a.²⁰³

7. Ungarn

Die Entwicklung der ungarischen Antidiskriminierungspolitik ist wie in anderen osteuropäischen Mitgliedstaaten durch die EU-Osterweiterung im Jahr 2004 geprägt. Die Beitrittsländer waren verpflichtet, die EU-Antidiskriminierungsrichtlinien zum Beitritt in nationales Recht umzusetzen, was in Ungarn durch Erlass eines Gleichbehandlungsgesetzes und die Einrichtung einer nationalen Gleichbehandlungsbehörde erfolgte.²⁰⁴ Positive Maßnahmen sind nach ungarischem Recht zulässig, werden dort jedoch nicht als solche bezeichnet sondern als Bedingungen definiert, unter denen eine „bevorzugte Behandlung“ nicht gegen das Gleichbehandlungsgebot verstößt.

Seit dem EU-Beitritt und verstärkt mit Beginn der „Dekade der Integration von Roma“ im Jahr 2007 werden in Ungarn vor allem positive Maßnahmen für diese Bevölkerungsgruppe, die etwa 4-7 % der ungarischen Gesamtbevölkerung²⁰⁵ ausmacht, diskutiert. Roma sind – nicht nur in Ungarn – in besonderer Weise von Diskriminierung und Ausgrenzung in allen wichtigen Lebensbereichen (Bildung, Arbeit, Gesundheit, Güter und Dienstleistungen etc.) betroffen.²⁰⁶

Als Hindernis für zielgerichtete Maßnahmen zur Förderung der Roma gilt das verfassungsrechtliche Verbot, Daten nach ethnischen Kriterien zu erheben. Auch aus Rücksicht auf Widerstände in der Bevölkerung werden positive Maßnahmen zunehmend auf sozial benachteiligte Gruppen ausgerichtet und in Form sozialräumlich orientierter Maßnahmenpakete umgesetzt.²⁰⁷ Dazu zählen zum einen Projekte zur Verbesserung der Arbeitsmarktintegration wie z. B. spezifische Ausbildungs- und Umschulungsprogramme oder die Unterstützung bei der Geschäftsgründung.²⁰⁸ Zur Erhöhung des Anteils von Roma im öffentlichen Dienst werden auf regionaler Ebene zum anderen Kurse zur Vorbereitung auf die Ausbildung in Polizei, Feuerwehr und Katastrophenschutz angeboten.

²⁰³ Schindlauer, Country Report Austria, 2008, S. 56 ff.; Archibong, Positive Action Measures, Country Reports, 2009, S. 2. Zur Diskussion in Österreich vgl. auch Merx/Überacker, Länderreport Österreich. Zweieinhalb Jahre neues Gleichbehandlungsrecht, 2007, S. 27 ff..

²⁰⁴ Das ungarische Gleichbehandlungsgesetz enthält eine nicht abschließende Aufzählung von insgesamt 19 Merkmalen, zu denen u. a. die Hautfarbe, die Nationalität, die Muttersprache, der Gesundheitszustand, die politische Meinung, der Familienstatus, die Mutter- oder Vaterschaft und der finanzielle Status zählen, Kádár, Executive Summary. Country Report Hungary, 2008, S. 3.

²⁰⁵ Kádár, Executive Summary. Country Report Hungary, 2008, S. 1.

²⁰⁶ Eine gute Übersicht und Einführung bietet etwa: European Union Agency for Fundamental Rights, The Situation of Roma EU citizens moving to and settling in other EU Member States, 2009.

²⁰⁷ Kádár, Country Report Hungary, 2008, S. 88; zur Problematik der Erhebung sensibler ethnischer Daten auch Expert/innen-Interview vom 5. Februar 2010.

²⁰⁸ Kádár, Country Report Hungary, 2008, S. 88.

Über die Hälfte der Teilnehmer/innen dieser vorbereitenden Maßnahmen gelangt später in die allgemeinen Ausbildungsgänge.²⁰⁹

Im Bildungsbereich zielen positive Maßnahmen neben den Roma vor allem auf Menschen mit Behinderung sowie die Vereinbarkeit des Hochschulstudiums mit der Mutterschaft. Bei der Aufnahmeprüfung an Universitäten, bei der insgesamt 400 Punkte erzielt werden können, erhalten sozial benachteiligte Bewerber/innen 25 Punkte, solchen aus „bildungsfernem Elternhaus“ werden weitere 25 Punkte gutgeschrieben.²¹⁰ Kindergärten sind gesetzlich verpflichtet, sich aktiv um die Anmeldung von „mehrfach benachteiligten Kindern“ zu bemühen.²¹¹

Bestimmte staatliche und vom Staat beherrschte Organisationen sind gesetzlich zur Förderung von Chancengleichheit und zur Aufstellung sog. Chancengleichheitspläne verpflichtet, die positive Maßnahmen wie z. B. Quoten zugunsten benachteiligter Gruppen beinhalten können. Die rechtlichen Vorgaben zu Struktur und Inhalt dieser Pläne werden jedoch als wenig konkret beschrieben. Die ungarische Gleichbehandlungsbehörde soll zwar die Einhaltung dieser Pflichten überwachen, doch fehlen ihr – abgesehen von einem Beschwerderecht – die Befugnisse, um dem nachzukommen.²¹²

In der Privatwirtschaft bestehen verpflichtende positive Maßnahmen nur zugunsten von Menschen mit Behinderung (5 %-Quote bei mehr als 20 Beschäftigten, die aber auch hier durch eine Geldzahlung ausgeglichen werden kann). Auch private Arbeitgeber/innen können jedoch Chancengleichheitspläne aufstellen, um benachteiligte Gruppen zu fördern, tun dies in der Praxis jedoch eher selten.²¹³

Der Erfolg der aus den genannten verfassungsrechtlichen Gründen breit angelegten positiven Maßnahmen für die „eigentliche“ Zielgruppe ist aus eben diesen Gründen schwer zu überprüfen, wird bisher aber als eher gering eingeschätzt. Als Gründe gelten Unklarheiten im Hinblick auf Ziele und Zielgruppen, fehlende Überwachung und Evaluation, ungenügende Abstimmung zwischen den Ministerien sowie fehlende Kontinuität zwischen den einzelnen Programmen.²¹⁴ Gleichwohl sehen Expert/innen in positiven Maßnahmen ein wichtiges Instrument nicht nur zur Verbesserung der Lebenslagen der Roma, sondern auch zum Abbau von Vorbehalten in der Mehrheitsbevölkerung.²¹⁵

²⁰⁹ Archibong, Positive Action Measures, Country Reports, 2009, S. 33.

²¹⁰ Kádár, Country Report Hungary, 2008, S. 88.

²¹¹ Archibong, Positive Action Measures, Country Reports, 2009, S. 28 f..

²¹² Archibong, Positive Action Measures, Country Reports, 2009, S. 28 f..

²¹³ Archibong, Positive Action Measures, Country Reports, 2009, S. 30.

²¹⁴ Kádár, Country Report 2008 Hungary, S. 89.

²¹⁵ Archibong, Positive Action Measures, Country Reports, 2009, S. 32.

8. Italien

Diskriminierungsfragen haben in der rechtspolitischen Debatte Italiens lange Zeit keine große Rolle gespielt.²¹⁶ Mangels einfachgesetzlicher Vorschriften wurden Diskriminierungsverbote über die Merkmale Geschlecht und Behinderung hinaus in erster Linie aus dem allgemeinen Verfassungsrecht abgeleitet, kamen in der Praxis aber kaum zur Anwendung.²¹⁷ Angesichts zunehmender Einwanderung und wachsender Fremdenfeindlichkeit, die sich vor allem gegen nicht-europäische Arbeitsmigrant/innen, Angehörige der Roma (die oft über die italienische Staatsangehörigkeit verfügen) und zunehmend auch gegen Muslime/a richtet, wurde das Thema Diskriminierung Ende der 90er Jahre Gegenstand breiterer gesellschaftlicher Debatten, die jedoch vor allem im Kontext der Integrations- und Einwanderungspolitik geführt wurden.²¹⁸ Antidiskriminierungsbestimmungen fanden daher zunächst lediglich Eingang in das Einwanderungsgesetz von 1998. Auch die Umsetzung der EU-Richtlinien wurde nicht zur Entwicklung eines einheitlichen Antidiskriminierungsrechts genutzt, das bis heute als wenig konsistent gilt.²¹⁹

Bestimmungen zu positiven Maßnahmen, die im Zuge der Richtlinienumsetzung kaum erweitert wurden, finden sich daher nur verstreut in den verschiedenen Teilen des italienischen Antidiskriminierungsrechts.²²⁰ Sie zielen neben der Gleichstellung der Geschlechter vor allem auf die Förderung von Menschen mit Behinderung, für die bei öffentlichen und privaten Arbeitgeber/innen mit mehr als 50 Angestellten eine 7 %-Quote besteht. Darüber hinaus sollen auf Vorschlag medizinischer Kommissionen Vorkehrungen für behindertengerechte Arbeitsplätze getroffen und Menschen mit Behinderung entsprechend ihrer Fähigkeiten eingesetzt und unterstützt werden, z. B. durch die Einrichtung persönlicher Betreuungsdienste. Auch kommunale Behörden sind aufgefordert, positive Maßnahmen zu ergreifen und z. B. Daten über die Lage von Menschen mit Behinderung zu sammeln und regelmäßige Fachtagungen zu veranstalten.²²¹

Im Zusammenhang mit dem Merkmal Religion wird auf flexible Arbeitszeiten hingewiesen, die auf religiöse Verpflichtungen Rücksicht nehmen. Diese beruhen auf speziellen Vereinbarungen zwischen den Religionsgemeinschaften und dem Staat und gelten bisher nur für Juden/Jüdinnen und Adventist/innen, nicht aber für Muslime/a.²²² Zugunsten ethnischer Minderheiten sind positive Maßnahmen zwar erlaubt, existieren aber tatsächlich nur zugunsten einiger anerkannter Minderheiten, so etwa für die (deutschsprachige) Minderheit in Südtirol, für die ein komplexes Quotensystem im öffentlichen Dienst besteht.²²³

²¹⁶ Simoni, Executive Summary. Country Report Italy, 2008, S. 1.

²¹⁷ Favilli, Alles hängt an der Unabhängigkeit der Stelle, 2009, S. 22 f..

²¹⁸ Simoni, Executive Summary. Country Report Italy, 2008, S. 1.

²¹⁹ Favilli, Alles hängt an der Unabhängigkeit der Stelle, 2009, S. 25.

²²⁰ Simoni, Country Report Italy, 2008, S. 45 f..

²²¹ Simoni, Country Report Italy, 2008, S. 40 f.; De Vos, Mehr als formale Gleichstellung, 2007, 2007, S. 45.

²²² Simoni, Country Report Italy, 2008, S. 41 f..

²²³ Simoni, Country Report Italy, 2008, S. 42; Hansen, Affirmative Action in Europa, 2004, S. 161 ff..

II. Komparative Untersuchung der Rechtsgrundlagen

Es ist nicht Aufgabe dieser Expertise, die Rechtsgrundlagen der EU-Mitgliedstaaten in gleicher Breite darzustellen, wie dies im vorigen Kapitel für § 5 AGG geschehen ist. Dies würde den vorgegebenen Rahmen sprengen. Im Rahmen einer vergleichenden Untersuchung sollen die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten stattdessen im Hinblick auf die Frage untersucht werden, welche Instrumente sie enthalten, um Chancengleichheit für benachteiligte Gruppen zu gewährleisten. Das denkbare Spektrum reicht dabei von der (beschränkten) Erlaubnis bis zur (sanktionieren) Verpflichtung, positive Maßnahmen durchzuführen.

1. Erlaubnis und Verbote

Die meisten EU-Mitgliedstaaten haben von der im Gemeinschaftsrecht eingeräumten Möglichkeit Gebrauch gemacht und positive Maßnahmen eingeführt bzw. beibehalten.²²⁴ In einigen Mitgliedstaaten ist ihre Zulässigkeit jedoch auf bestimmte Merkmale und/oder Lebensbereiche beschränkt. Erlaubt sind dabei in der Regel Maßnahmen zugunsten von Frauen und von Menschen mit Behinderung, (europarechtlich umstrittene) Verbote bestehen punktuell insbesondere im Hinblick auf die sexuelle Identität und auf die Religion.²²⁵

Davon zu unterscheiden sind die Voraussetzungen, von denen die Mitgliedstaaten die Zulässigkeit positiver Maßnahmen abhängig machen. Über die oben dargestellten Mindestanforderungen des Gemeinschaftsrechts hinaus, ist das aus Deutschland und anderen Ländern bekannte Gebot der Bestenauslese in Dänemark nicht auf den öffentlichen Dienst beschränkt, so dass bevorzugende Behandlungen generell nur zulässig sind, wenn beide Bewerber/innen die gleiche berufliche Qualifikation besitzen.²²⁶

Weiter können positive Maßnahmen von der Durchführung einer Evaluation abhängig gemacht werden.²²⁷ Unterschiede bestehen auch hinsichtlich der Pflicht, bestehende Nachteile der geförderten Personen nachzuweisen. So werden etwa in den Niederlanden statistische Nachweise gefordert, was u. a. zur Folge hat, dass präventive Maßnahmen unzulässig sind.²²⁸ In der Slowakei dürfen „affirmative Maßnahmen“ aufgrund von Alter und Behinderung nur ergriffen werden, wenn diese zugleich auch auf die Beseitigung von sozioökonomischer Benachteiligung abzielen.²²⁹

²²⁴ Bell/Chopin/Palmer, Entwicklung des Antidiskriminierungsrechts in Europa, 2007, S. 47.

²²⁵ Während in Österreich, Irland und dem Vereinigten Königreich positive Maßnahmen im Bereich der Beschäftigung bezüglich aller Merkmale zulässig sind, sind sie in den Niederlanden und in Dänemark im Hinblick auf die Religion und die sexuelle Identität verboten: Archibong, Internationale Sichtweisen zu positiven Maßnahmen, 2009, S. 37; Olsen, Country Report Denmark, 2007, S. 44.

²²⁶ Olsen, Country Report Denmark, 2007, S. 44.

²²⁷ So z.B. in der Slowakei: Archibong, Positive Action Measures, Country Reports, 2009, S. 58.

²²⁸ Archibong, Positive Action Measures, Country Reports, 2009, S. 46 f..

²²⁹ Archibong, Internationale Sichtweisen zu positiven Maßnahmen, 2009, S. 37

Schließlich wird die Ein- und Durchführung konkreter Maßnahmen mitunter dem Gesetzgeber, der Verwaltung oder den Tarifvertragsparteien vorbehalten.²³⁰

2. Pflichten und Sanktionen

Neben verfassungsrechtlichen Pflichten zur Förderung von Gleichstellung²³¹ haben verschiedene Staaten einfachgesetzliche Verpflichtungen für staatliche Stellen geschaffen, die jedoch in Umfang und Verbindlichkeit differieren. Die Beispiele Schweden, Vereinigtes Königreich und Ungarn zeigen, wie dies auf unterschiedliche Weise durch die Pflicht zur Aufstellung von Gleichstellungsplänen oder -programmen konkretisiert wird.²³²

In einigen Ländern bestehen vergleichbare Verpflichtungen zu positiven Maßnahmen auch im privaten Sektor. So sind Arbeitgeber/innen in Schweden dazu verpflichtet, durch „aktive Maßnahmen“ und „zielgerichtete Anstrengungen“ die Gleichstellung hinsichtlich des Geschlechts und der ethnischen Herkunft zu fördern. In Nordirland müssen Arbeitgeber/innen die religiöse Zusammensetzung ihrer Belegschaft beachten und dort, wo es erforderlich ist, die notwendigen Maßnahmen ergreifen.

Die genannten Pflichten unterscheiden sich nicht nur im Hinblick auf ihren Geltungsbereich, sondern auch bezüglich ihrer Überwachung und Durchsetzung. Während in Schweden spezielle, mit Sanktionsbefugnis ausgestattete Ombudspersonen zu deren Überwachung geschaffen wurden, sind dafür in anderen Staaten die nationalen Gleichbehandlungsstellen oder – im öffentlichen Sektor – die übergeordneten Behörden zuständig.

Im Bereich Beschäftigung und Beruf zählen zu den unmittelbar durch Gesetz geregelten Maßnahmen vor allem Quotenregeln, deren europarechtliche Zulässigkeit oben bereits ausführlich diskutiert wurde. Für Menschen mit Behinderung bestehen in zahlreichen Ländern Ergebnisquoten zur Steigerung ihres Anteils in der Belegschaft, die sich neben der Höhe der Quote (Frankreich 6 %, Luxemburg: 2-5 %, Irland: 3 %) und den Anforderungen an den Grad der Behinderung (Österreich: mind. 50 %, Luxemburg: mind. 30 %) auch hinsichtlich des Kreises der verpflichteten Arbeitgeber/innen unterscheiden.²³³

²³⁰ In Luxemburg der Verwaltung: Moyses, Country Report Luxembourg, 2007, S. 43. In Ungarn muss eine rechtliche Grundlage in Form eines Gesetzes, eines Regierungserlasses oder eines Tarifvertrages bestehen, Archibong, Internationale Sichtweisen zu positiven Maßnahmen, 2009, S. 37.

²³¹ So etwa in Spanien, Rodriguez, Country Report Spain, 2007, S. 51 und Griechenland, Ktistakis, Country Report Greece, 2007, S. 53.

²³² Ein vergleichbares System im Hinblick auf die ethnische Herkunft besteht auch in Finnland, Makkonen, Country Report Finland, 2007, S. 50 f..

²³³ Keine Quoten finden sich in Dänemark, Estland, Finnland, Großbritannien, Irland, Lettland, Polen, Schweden, Slowakei, Ungarn, Bell/Chopin/Palmer: Entwicklung des Antidiskriminierungsrechts in Europa, 2007, S. 48.

Während in einigen Ländern nur der öffentliche Sektor verpflichtet ist, wird meist auch der Privatsektor erfasst, hier jedoch nur für Arbeitgeber/innen ab einer bestimmten Beschäftigtenzahl.²³⁴ Die Verpflichtung ist in Irland durch Ausnahmen („sofern kein guter Grund dagegen spricht“) in den meisten anderen Ländern durch die Möglichkeit relativiert, dass private und öffentliche Arbeitgeber/innen statt Menschen mit Behinderung einzustellen, eine „Ausgleichszahlungen“ leisten können.

Quoten zugunsten von Frauen finden sich im öffentlichen Dienst²³⁵ und vereinzelt im politischen Bereich (Frauenwahllisten). Mit Ausnahme Nordirlands (Religion) finden Quoten in den ausgewählten Ländern für andere Merkmale bisher keine Verwendung.

3. Weitere Regelungen und Maßnahmen

Zur Förderung der Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen, aber auch für Menschen ab einem bestimmten Alter wurden über die genannten Pflichten hinaus spezielle Einstellungs- und Kündigungsbedingungen geschaffen.²³⁶ Die Erwerbstätigkeit von Menschen mit Behinderungen wird darüber hinaus durch Beratungsangebote, Fort- und Weiterbildungen sowie finanzielle Leistungen unterstützt.²³⁷ Der Übergang zu allgemeinen sozialpolitischen Programmen ist hier, wie auch in Ländern, in denen positive Maßnahmen nicht ausdrücklich an bestimmte Merkmale anknüpfen dürfen und die Förderung im Rahmen sozialräumlich orientierter Maßnahmen stattfindet, fließend.

Schließlich finden sich in einigen Ländern positive Maßnahmen auf einer institutionellen Ebene, wie z. B. die Errichtung von Beiräten (z. B. Volksgruppenbeiräte in Österreich), die Schaffung spezieller Bildungsangebote²³⁸ oder die Einrichtung von Kontaktpersonen in Ämtern.²³⁹

²³⁴ Frankreich: ab 20 Vollzeitmitarbeiter/innen, Österreich und Luxemburg: ab 25 Arbeitnehmer/innen, wobei die Höhe der Quote mit der Zahl der Mitarbeiter/innen steigt (2-4 %).

²³⁵ Neben der bereits genannten 45 %-Quote in Österreich besteht etwa in Finnland eine 40 %ige Geschlechterquote für alle öffentlichen Gremien und Ausschüsse, Makkonen, Country Report Finland, 2007, S. 50.

²³⁶ So etwa in Frankreich die Aufhebung aller Altersgrenzen für Menschen mit Behinderungen im öffentlichen Dienst oder die Verpflichtung französischer Arbeitgeber/innen, bei der Entscheidung über die Kündigung von Arbeitnehmer/innen deren Alter und ggf. vorhandene Behinderungen zu beachten.

²³⁷ So etwa in Finnland durch sog. „try-outs“ als staatlich finanzierte Praktika, Zulagen und Darlehen für die Anpassung des Arbeitsplatzes, für Fort- und Weiterbildungen sowie Lohnzuschüsse, Makkonen, Country Report Finland, 2007, S. 52.

²³⁸ Bereits erwähnt wurden die bilingualen Schulen in Österreich und besondere Schulformen für „Travellers“ in Irland.

²³⁹ So etwa für Roma in finnischen Arbeitsämtern, Makkonen, Country Report Finland, 2007, S. 53.

D. Ziele und Nutzen, Erfolgsfaktoren und Risiken positiver Maßnahmen

Welche Ziele werden mit der Durchführung positiver Maßnahmen verfolgt? Werden diese Ziele erreicht? Welche Erfolgsfaktoren und welche Hindernisse sollten möglichst schon im Vorfeld der Umsetzung positiver Maßnahmen beachtet werden? Dazu haben wir zahlreiche Personen befragt.²⁴⁰ Die Antworten werden im Folgenden entsprechend der Häufigkeit ihrer Nennung (Mehrfachnennungen waren möglich) dargestellt und, soweit in diesem Rahmen möglich, mit den Ergebnissen nationaler und internationaler Studien verglichen.

I. Ziele, Nutzen und Risiken positiver Maßnahmen

1. Ziele positiver Maßnahmen

Zunächst geht es um die Ziele und die Motivation, aus denen heraus positive Maßnahmen durchgeführt werden.²⁴¹

a) Personalmanagement

Eine verbesserte Personalgewinnung und eine verbesserte Personalbindung waren die von allen Befragten am häufigsten mit der Durchführung positiver Maßnahmen verfolgten Ziele. Sie verweisen darauf, dass positive Maßnahmen in Deutschland häufig als Instrument des Personalmanagements betrachtet werden. In diesem Zusammenhang wurden von vielen Befragten die Reaktion auf den demographischen Wandel (insbesondere hinsichtlich der zunehmenden ethnisch-kulturellen Vielfalt und immer mehr älterer Arbeitnehmer/innen) und die Internationalisierung des Arbeitsmarkts sowie des Umfelds unternehmerischen und organisatorischen Handelns als Gründe für die Durchführung positiver Maßnahmen genannt.

²⁴⁰ Zur Auswahl bereits oben.

²⁴¹ Die von uns im Rahmen der Befragung in Deutschland gestellte Frage lautete: „Welche allgemeinen Ziele wurden/werden mit der Durchführung positiver Maßnahmen verfolgt?“.

b) Engagement für Gleichbehandlung

Ein gezieltes Engagement für mehr Gleichbehandlung und den Abbau bestehender Unterrepräsentationen bestimmter Gruppen ist das am zweithäufigsten genannte Ziel. Die Argumentationen unterschieden sich zwischen Befragten aus dem öffentlichen Bereich und privaten Unternehmen vor allem sprachlich. Befragte aus dem öffentlichen Bereich argumentierten stärker wertebezogen, die Diskriminierungsthematik wurde offener angesprochen: So wurden etwa „Antidiskriminierung“, „Schaffung gleicher Teilhabechancen“, „Abbau von Benachteiligungen“ „Erhöhung der Sensibilität für Diskriminierungen“ oder „mehr Chancengerechtigkeit“ als relevante Ziele genannt. Von Unternehmensvertreter/innen wurden dagegen stärker die „Förderung von Gleichbehandlung“ bzw. „Vielfalt/Diversity“ als wichtige Unternehmenswerte positiv betont, die durch die Umsetzung positiver Maßnahmen verwirklicht werden sollten.

c) Allgemeiner wirtschaftlicher Nutzen

Mit der Durchführung positiver Maßnahmen werden auch wirtschaftliche Vorteile angestrebt. Bessere finanzielle Ergebnisse und Wettbewerbsvorteile wurden als weiteres wichtiges Ziel für die Durchführung positiver Maßnahmen genannt. Befragte aus dem öffentlichen Bereich vermuteten dies vor allem als eine zentrale Begründung bei Unternehmen, während Unternehmensvertreter/innen den möglichen wirtschaftlichen Nutzen (insbesondere von positiven Maßnahmen innerhalb eines umfassenderen Diversity Management) selbst als wichtige Begründung erachteten.

d) Verbesserung des Organisationsimages

Die Verbesserung des Images der Organisation war ein weiteres häufig genanntes Ziel positiver Maßnahmen. Interessant war dabei, dass es insbesondere von vielen Befragten aus dem öffentlichen Bereich als ein wichtiges Ziel positiver Maßnahmen für Unternehmen in der Privatwirtschaft betrachtet wurde. Diese Vermutung war zum Teil mit dem kritischen Hinweis verbunden, dass es Unternehmen eher um das Image („Imageerzielung durch positive Berichterstattung“, so die Gleichstellungsbeauftragte einer Kommune) und den wirtschaftlichen Nutzen („die Unternehmen machen etwas, wenn sie einen direkten Vorteil davon haben, z. B. durch den Einsatz einer Person mit Sprachkenntnissen“, so der Leiter einer kommunalen Antidiskriminierungsstelle) ginge, als um mehr Gleichbehandlung. Gleichzeitig wurden Imagegründe von Befragten des öffentlichen Bereichs für ihre eigenen Institutionen nur selten genannt. Von den befragten Unternehmensvertreter/innen wurde der Nutzen des Rufs, ein „besonders attraktiver Arbeitgeber“ zu sein, bei dem die Unternehmenswerte „Vielfalt“, „Offenheit“, „Gleichbehandlung“ und „Internationalität“ aktiv gelebt werden, selbst häufig genannt und etwa mit der zunehmenden „Konkurrenz um qualifizierte Arbeitnehmer/innen“ und „drohendem Fachkräftemangel“ begründet.

e) Einhaltung von Rechtsvorschriften

Weiterhin wurde die (präventive) Einhaltung von Rechtsvorschriften bzw. des AGG von einigen Befragten als wichtiges Ziel positiver Maßnahmen genannt. Dies war stärker bei Befragten aus dem öffentlichen Bereich der Fall, während positive Maßnahmen bei Unternehmensvertreter/innen selten als Instrument zur Erfüllung von Rechtsvorschriften im Kontext des AGG, sondern eher als eines der Instrumente der Durchführung einer diversity-orientierten Personalpolitik betrachtet wurden.

f) Erschließung neuer Märkte

Mit positiven Maßnahmen wurde von einigen Befragten insbesondere aus dem Unternehmensbereich die Möglichkeit der Erschließung neuer Märkte verbunden. Die Unternehmensvertreter/innen nannten dabei meist eine verbesserte Markterschließung durch die erhöhte Repräsentation von Frauen und Menschen mit Migrationshintergrund. Auf diese Weise könne z. B. ein verbesserter Eintritt auf internationalen Märkten erreicht („Zugang zu Märkten mit Hilfe unserer Mitarbeiter, die mit dem jeweiligen Kulturkreis bestens vertraut sind“, so eine Personalverantwortliche aus einem Unternehmen der Informationstechnikbranche), zielgruppenspezifische Angebote für den internationalen Markt entwickelt und in einem internationalisierten Umfeld durch eine internationale Belegschaft bessere Gesamtergebnisse erzielt werden. Hier wurden oft „Mehrsprachigkeit“ sowie „interkulturelle Kompetenzen“ als Potentiale von Menschen mit Migrationshintergrund angeführt.

g) Zufriedenheit der Kund/innen

Ein mit der Erschließung neuer Märkte meist gemeinsam angesprochenes Ziel war die größere Kund/innenzufriedenheit sowie verbesserter Kund/innenservice durch verbesserte Dienstleistungsangebote und Produkte, die vor allem von Vertreter/innen aus dem öffentlichen Bereich als Ziel positiver Maßnahmen genannt wurden. Eine durch die gezielte Durchführung von positiven Maßnahmen von größerer personaler Vielfalt geprägte Belegschaft könnte insgesamt bessere zielgruppenspezifische Dienstleistungsangebote und Produkte entwickeln, was hier zusammenfassend die zentrale Argumentation. Bei kommunalen Verwaltungen ist mit einer erhöhten Repräsentation verschiedener gesellschaftlicher Gruppen auch die Erwartung einer größeren „Akzeptanz und Wertschätzung auf Seite der Bürger/innen“ (Personalverantwortlicher Kommune) verbunden.

h) Verbesserung der Arbeitsleistung

Zuletzt wurde von wenigen Befragten insbesondere aus dem Unternehmensbereich noch die Steigerung von Innovation und Kreativität in gemischten, vielfältigen Teams genannt, die durch die Umsetzung positiver Maßnahmen gefördert werden könne.²⁴² Drei Personalverantwortliche aus Unternehmen wiesen ausdrücklich darauf hin, dass durch positive Maßnahmen eine bessere Motivation von Arbeitnehmer/innen und somit eine verbesserte Arbeitsleistung erzielt werden könne. „Leistungsstarke und leistungsorientierte Mitarbeiter/innen haben und deren Motivation stärken“ fasste dies die Personalverantwortliche eines Großunternehmens zusammen.

2. Nutzen und Risiken positiver Maßnahmen

Wirkungen und Wirksamkeit rechtlicher Regelungen im Allgemeinen und positiver Maßnahmen im Besonderen lassen sich empirisch nur begrenzt überprüfen. Zu den aus der rechtssoziologischen Forschung bekannten Problemen gehören neben den häufig unklaren Zielvorgaben, den Schwierigkeiten bei der Messung des Erfolges (mit welchen Indikatoren misst man ein „besseres Betriebsklima“ oder „mehr Sensibilität für Gleichbehandlungsthemen“) vor allem der (letztlich unmögliche) Nachweis der Kausalität der positiven Maßnahme für eine ggf. nachgewiesene positive Entwicklung.²⁴³ Wie die kontroverse Beurteilung des niederländischen Wet SAMEN-Gesetzes zeigt, sind hier immer mehrere Faktoren wirksam, wie z. B. die wirtschaftliche Entwicklung oder gleichzeitig durchgeführte andere Maßnahmen.²⁴⁴ Es überrascht daher nicht, dass insbesondere die langfristige Wirksamkeit positiver Maßnahmen bisher als kaum erforscht gilt.²⁴⁵ Bei der Interpretation der folgenden Ergebnisse ist daher Zurückhaltung geboten.

²⁴² Die Verbindung von Vielfalt mit der Erhöhung von Kreativität und Innovationsfähigkeit ist gut erforscht. Zur Einführung in die Diskussion etwa: Europäische Kommission, Vielfalt in Europa: Die Reise geht weiter – Vorteile für Unternehmen, Perspektiven und bewährte Verfahren, 2009, S. 28 ff. oder Florida, The Rise of the Creative Class, 2002.

²⁴³ Zum aktuellen Stand der Rechtswirkungsforschung in der deutschsprachigen Forschung vgl. Cottier/Estermann/Wrase (Hrsg.), Wie wirkt Recht? Ausgewählte Beiträge zum ersten gemeinsamen Kongress der deutschsprachigen Rechtssoziologie-Vereinigungen (im Erscheinen).

²⁴⁴ Eine Studie im Auftrag der Europäischen Kommission zum „Geschäftsnutzen von Vielfalt“ weist auf bereits vorhandene Modelle und Strukturen zur Messung von Kosten und Nutzen der Maßnahmen zur Förderung von Vielfalt hin, mit denen auch „nicht greifbare Faktoren berücksichtigt werden“ könnten. Instrumente wie die „Balanced Scorecard“ oder das Europäische Qualitätsmodell EFQM finden aber bisher nur in großen internationalen Unternehmen Anwendung. Vgl. Europäische Kommission, Geschäftsnutzen von Vielfalt. Bewährte Verfahren am Arbeitsplatz, 2005, S. 26.

²⁴⁵ Als überdurchschnittlich erforscht kann der Hochschulbereich gelten, vgl. u. a. Löther (Hrsg.), Erfolg und Wirksamkeit von Gleichstellungsmaßnahmen an Hochschulen, 2004; Färber/Spangenberg, Wie werden Professuren besetzt? Chancengleichheit in Berufungsverfahren, 2008.

Das gilt umso mehr, als dabei regelmäßig die Perspektive des Unternehmens bzw. der Organisation, nicht aber die Wahrnehmung der geförderten bzw. benachteiligten Personen im Vordergrund steht.²⁴⁶

Positive Maßnahmen werden von den in Deutschland Befragten ganz überwiegend positiv eingeschätzt. Positive Maßnahmen seien ein wichtiges Instrument der Antidiskriminierungsarbeit und sollten zu einem „Standardinstrument der Integrations- und Antidiskriminierungspolitik des Bundes, der Länder und Kommunen werden“ (Experte der Antidiskriminierungspraxis).

Der Terminus „positive Maßnahmen“ scheint sich allerdings im betrieblichen Kontext noch nicht durchgesetzt zu haben. So erwähnte die Expertin des Antidiskriminierungsrechts eines Wirtschaftsverbands, dass der Verband „in der gesamten Zeit, in der das AGG nun gilt, keinerlei Nachfragen oder Erfahrungen zum Thema ‚Positive Maßnahmen‘ erhalten“ habe.²⁴⁷ Eine andere Expertin des Antidiskriminierungsrechts eines Arbeitgeberverbands verwies auf die „vielfältigen Maßnahmen, die für die Unternehmensgröße und die Branche maßgeschneidert sind, um Vielfalt in den Betrieben zu fördern. Dazu gehören bspw. Instrumente wie Diversity Management oder die Unterzeichnung der ‚Charta der Vielfalt‘. (...) Da diese Maßnahmen größtenteils bereits vor Inkrafttreten des AGG ergriffen wurden, laufen diese nicht unbedingt unter dem Stichwort ‚positive Maßnahmen‘.“²⁴⁸

²⁴⁶ Die von uns im Rahmen der Befragung in Deutschland gestellten Fragen lauteten: „Halten Sie positive Maßnahmen generell für einen geeigneten Ansatz zur Bekämpfung struktureller Diskriminierung sowie zur Förderung von Gleichbehandlung?“ und „Wie werden Ihres Erachtens positive Maßnahmen von den Personen, die typischerweise Zielgruppen der Fördermaßnahmen sind, selbst eingeschätzt?“. Unternehmensvertreter/innen wurden stattdessen die Fragen gestellt: „Haben Sie Ihre Ziele erreicht? Wie erfolgt/e das Monitoring bzw. die Erfolgsmessung/Controlling (Erfolgsindikatoren)?“

²⁴⁷ Expert/innen-Information vom 4. Februar 2010.

²⁴⁸ Expert/innen-Information vom 26. Januar 2010. Zum Engagement deutscher Unternehmen vor der AGG-Umsetzung etwa: Bündnis für Demokratie und Toleranz/Bundesverband mittelständische Wirtschaft e.V. (Hrsg.), *Mittelstand weltoffen – gegen Diskriminierung*, 2004; Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.), *Unternehmensmonitor Familienfreundlichkeit*, 2006. Zu den vielfältigen Aktivitäten von Unternehmen in Deutschland im Bereich der Integration exemplarisch: *Rass-Turgut, Integrationsatlas des Handwerks*, 2009.

a) Abbau diskriminierender Strukturen

Die Möglichkeit der Veränderung von diskriminierenden Strukturen wurde besonders betont: „Gerade wenn Strukturen und nicht bloß persönliche Einstellungen die Diskriminierung aufrecht erhalten, sind positive Maßnahmen auf jeden Fall wichtige Mittel“ (Leiter einer kommunalen Antidiskriminierungsstelle). Individuelle Chancengleichheit und formale Gleichbehandlung reichten letztendlich nicht aus, um strukturelle Diskriminierungen aufzubrechen: „Ungleiches wird nur durch bloße Gleichbehandlung nicht gleichgestellt. Tief verwurzelte Vorurteile (z. B. gegenüber Frauen oder Homosexuellen) oder eine absolute Desinteressiertheit an den Lebensbedingungen und Chancen Dritter (...) lassen sich nur durch positive Maßnahmen überwinden“, so eine Expertin des Antidiskriminierungsrechts. Positive Maßnahmen werden angesichts bestehender Diskriminierungsstrukturen als letztendlich notwendiges Mittel gesehen. „Im (wohl eher theoretischen) Idealfall wären positive Maßnahmen gar nicht mehr notwendig – weil die allgemeinen Strukturen und Institutionen per se offen, inklusiv und integrierend sind“, so der Ausblick eines Experten der Antidiskriminierungspraxis.

b) Nutzen und Risiken für die Zielgruppe

Die Befragten schätzten die Wahrnehmung positiver Maßnahmen durch die Zielgruppen als überwiegend positiv ein: „Eine gute Umsetzung einer positiven Maßnahme gibt den Betroffenen einen enormen Motivationsschub, weil sie das Signal bekommen, einen gleichberechtigten Zugang in einer Organisation zu haben und die Zugehörigkeit zu einer Gruppe nicht defizitär betrachtet, sondern gewertschätzt wird“ (Verbandsvertreter aus dem Bereich ethnische Herkunft). So erfolge beispielsweise auch durch gezielte Aufforderungen zur Bewerbung in Stellenausschreibungen eine Motivation der Zielgruppen, „die eigenen Chancen werden höher eingeschätzt und damit der Wille, sich zu bewerben“ (Expertin des Antidiskriminierungsrechts), „die Einstellungschancen und Arbeitsbedingungen der geförderten Gruppen verbessern sich“ (Expertin des Antidiskriminierungsrechts aus einer kommunalen Verwaltung) durch positive Maßnahmen.

Allerdings sei mit ihnen als Risiko auch „im Einzelfall die Pauschalisierung durch Gruppenbildung“ (Expertin des Antidiskriminierungsrechts aus einer kommunalen Verwaltung) verbunden. Darüber hinaus wurde auf die Sorge verwiesen, durch die Maßnahme erneut stigmatisiert zu werden: „Die von den Maßnahmen profitierenden Personen werden auf das geförderte Merkmal festgelegt bzw. reduziert“ (Experte der Antidiskriminierungspraxis), so dass z. B. automatisch von Menschen mit Migrationshintergrund besondere Sprach- und Kulturkenntnisse oder besonderes Interesse in Bezug auf das Herkunftsland ihrer Eltern erwartet werden. Es erfolge eine „Festschreibung auf bestimmte Zugehörigkeiten“ (Mitarbeiter einer Landesstelle gegen Diskriminierung).

Dies könne z. B. dazu führen, dass eine Person dann nur noch als „Türkin“ wahrgenommen werde. Daher bestünden Vorbehalte bei den Zielgruppen positiver Maßnahmen: „Keine/r mag einen ‚Sonderstatus‘ oder eine bevorzugte Behandlung aufgrund von möglicher Benachteiligung, das stellt zum einen den Status ‚Angehöriger einer Minderheit‘ womöglich erst her und weckt Neider/innen“. (Expertin aus der Antidiskriminierungspraxis). Ein mögliches Instrument zur Vermeidung dieser erneuten Gruppenzuschreibungen könnten vermehrt „zielgruppenübergreifende Angebote“ sein (Experte der Antidiskriminierungspraxis).

c) Personalmanagement

Die befragten Unternehmensvertreter/innen schätzten die von ihnen anvisierten Ziele im Bereich Personalmanagement als weitgehend erreicht ein. So werden etwa die vermehrte Repräsentation von älteren Arbeitnehmer/innen und von Menschen mit Behinderung oder die signifikante „Steigerung des Anteils von Mädchen/Frauen in technischen Berufen seit Beginn des Projekts“ (Personalverantwortliche eines Großunternehmens der Automobilbranche) oder die „Erhöhung des Frauenanteils in Belegschaft sowie Führungspositionen“ (Personalverantwortliche eines Großunternehmens der Automobilbranche) als Erfolge genannt. Ein Direktor eines Großunternehmens wies darauf hin, dass die Ziele noch nicht erreicht wurden und das „Krisenjahr 2009 zu Abstrichen geführt“ hat. Da in allen befragten Unternehmen mit einer Vielzahl verschiedener Instrumente (z. B. Mitarbeiter/innenbefragungen, Überprüfung von Kennzahlen zuvor vereinbarter Zielindikatoren, regelmäßiges Berichtswesen sowie internen und externen Audits) ein Monitoring, Controlling und eine Evaluation der durchgeführten Maßnahmen stattfand, konnte die Wirkung der messbaren Ziele überwiegend gut eingeschätzt werden. Die Erfolgsindikatoren, die „eng mit einem Veränderungsprozess in der Unternehmenskultur verbunden sind“, seien dagegen „oft nur über einen längeren Zeitraum zu evaluieren“, so der Hinweis einer Personalverantwortlichen eines Großunternehmens.

d) Weitere positive Wirkungen

Über die in unserer Befragung ermittelten Nutzen positiver Maßnahmen hinaus wurden im Rahmen der PAMECUS-Studie weitere positive Effekte genannt, die der folgenden Tabelle entnommen werden können: ²⁴⁹

Tabelle 1

Wirkung	Häufig in % (Mehrfachnennungen möglich)
Schärfung des Bewusstseins für Gleichstellungsprobleme in der Organisation	80
Verbesserung des Organisationsimages	78
Stärkung des Vertrauens der Beteiligten	77
Bereitstellung von Netzwerkmöglichkeiten	73
Bereitstellung von beruflichen Weiterbildungsmöglichkeiten	73
Verbesserung der Repräsentation der Zielgruppe in der Belegschaft	69
Verbesserung der Servicequalität/Kund/innenzufriedenheit	64
Verbesserung der Arbeitsleistung der Belegschaft	61
Steigerung der Effizienz	55
Verbesserung der Personalbindung	45
Verbesserung der finanziellen Ergebnisse	32

²⁴⁹ Archibong, Positive Action Measures, Survey Report, 2009, S. 29. Im Rahmen einer nicht-repräsentativen Untersuchung wurden 632 Unternehmen, Organisationen und öffentliche Einrichtungen aus 30 europäischen Ländern, Kanada, den USA und Südafrika befragt.

Als wichtigste Motivationen der Implementierung positiver Maßnahmen wurden dabei Gesetze (47 % Zustimmung), interne Beratung (36 %), Good Practice Beispiele (32 %) und Zusammenarbeit mit Stakeholdern (30 %) genannt.

Eine Gegenüberstellung der erstrebten Ziele und der wahrgenommenen Ergebnisse ermöglicht schließlich die Auswertung der ersten Jahresbilanz der Unternehmensinitiative „Charta der Vielfalt“, in deren Rahmen 155 Unternehmen und öffentliche Einrichtungen, die die Charta unterzeichnet hatten, befragt wurden.²⁵⁰

Tabelle 2

Ziele	Ergebnisse
Mehr Innovation und Kreativität (87 %)	Höhere Mitarbeiter/innen bzw. Kund/innenzufriedenheit" (60 %)
Erleichterte Rekrutierung (68 %)	Verbessertes Arbeitsklima (45 %)
Verbesserung Unternehmensimage (64 %)	Größere Auswahl an Bewerber/innen aus unterschiedlichen Gruppen (43 %)
Verringerung Reibungsverluste (40 %)	Besseres Unternehmensimage (36 %)
Expansion für neue Märkte (32 %)	Erschließung neuer Märkte (28 %)
Umsatzsteigerung (30 %)	Weitere (17 %)
Weitere (16 %)	Keine nennenswerten Ergebnisse (8 %)

Wie im Rahmen der Befragung dieser Expertise zu positiven Maßnahmen zeigte sich auch hier, dass öffentliche Einrichtungen bei der Umsetzung von Maßnahmen zur Förderung personaler Vielfalt ein starkes Gewicht auf gesellschaftspolitisch motivierte Ziele (z. B. „Übernahme gesellschaftlicher Verantwortung“) legen, während Privatunternehmen den Nutzen eher in einer verbesserten Personalrekrutierung sehen.²⁵¹

²⁵⁰ Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, Auswertung der ersten Charta-Jahresbilanz 2008, S. 16, 35.

²⁵¹ Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, Auswertung der ersten Charta-Jahresbilanz 2008, S. 16, 35.

II. Erfolgsfaktoren und Hindernisse

In einem weiteren Fragenkomplex wurde schließlich danach gefragt, welche Erfolgsfaktoren und welche Probleme und Hindernisse bei der Umsetzung positiver Maßnahmen zu beachten sind. Da sich (das Fehlen eines) Erfolgsfaktors häufig auch als Hindernis interpretieren lässt, wurden die Fragen zusammen ausgewertet.²⁵²

1. Unterstützung durch die Leitungsebene

Die „Unterstützung durch Führungskräfte“ (so mehrere Personalverantwortliche aus Unternehmen) war der in Deutschland am häufigsten genannte Faktor für den Erfolg positiver Maßnahmen.²⁵³ Das „klare Bekenntnis der Führungsebenen zu den Maßnahmen“ (Personalverantwortliche Unternehmen) z. B. in Form von kommunikativen Maßnahmen oder der Aufnahme des Ansatzes positiver Maßnahmen bzw. der Förderung von Gleichbehandlung und Diversity in das Leitbild des Unternehmens oder der Organisation wird als ein wichtiger Baustein für deren Erfolg betrachtet. Weitergehend machten einige Befragte eine erfolgreiche Durchführung positiver Maßnahmen von der „Übernahme von Verantwortung für die Umsetzung“ (Beauftragte für Chancengleichheit einer Universität) abhängig.

Generell sollten positive Maßnahmen „als eine Führungsaufgabe angesehen werden“ (Verbandsvertreter aus dem Bereich ethnische Herkunft) bzw. „Diversity als Chefsache“ betrachtet werden (Gleichstellungsbeauftragte aus dem kirchlichen Bereich). Empfohlen wird eine Umsetzung im Rahmen einer „top-down-Strategie“, da ohne die Unterstützung der Leitungsebene, die ihre Position gleichsam selbstkritisch und vorbildhaft reflektieren sollte, und den hier bereitzustellenden Ressourcen positive Maßnahmen keinen Erfolg haben könnten.

Fehle es an dieser Voraussetzung, drohe eine „nur halbherzige Umsetzung“ und es könne passieren, „dass der Erfolg auch ausbleibt und die Maßnahmen in Frage gestellt werden“ (Expertin des Antidiskriminierungsrechts). Kritisch wird darauf hingewiesen, dass von der Leitungsebene initiierte positive Maßnahmen zum Teil nur eine „Alibi-Funktion“ (Expertin der Antidiskriminierungspraxis) hätten, bei der die Maßnahmen nicht wirklich gewollt seien und nur aus Imagegründen oder aufgrund gesetzlicher Verpflichtungen umgesetzt und so kaum nachhaltige Erfolge erbringen würden.

²⁵² Die relevanten Fragen lauteten: „Was sind aus Ihrer Sicht wichtige Erfolgsfaktoren für die Umsetzung positiver Maßnahmen?“, „Welche Probleme und Hindernisse können bei der Durchführung von positiven Maßnahmen auftreten?“. Auch hier wurden Antworten auf die Frage nach der Einschätzung der Fördermaßnahme durch die jeweilige Zielgruppe berücksichtigt.

²⁵³ Auch die *fehlende* Unterstützung gehörte entsprechend zu den häufig genannten Hindernissen.

Die zentrale Rolle von Führungskräften aufgrund ihrer entscheidenden Unterstützungsfunktion und dem direkten Zusammenhang mit der Gewährleistung von finanziellen, zeitlichen, personalen und institutionellen Ressourcen wird nicht nur in Untersuchungen zur Implementierung gleichstellungspolitischer Maßnahmen wie z. B. Gender Mainstreaming,²⁵⁴ sondern auch in vergleichenden internationalen Studien bestätigt.²⁵⁵ Von den im Rahmen der PAMECUS-Studie Befragten hielten 85 % ein „starkes individuelles Engagement der Beteiligten“ sowie 78 % die „Unterstützung durch die Führungsebene und das Management“ für zentrale Erfolgsfaktoren für die Umsetzung positiver Maßnahmen.²⁵⁶

Fehlt es daran, drohen gesetzlich eingeräumte Möglichkeiten zur Durchführung positiver Maßnahmen und unverbindliche nur allgemeine Vorgaben ins Leere zu laufen.²⁵⁷ Das Fehlen gesetzlicher Verpflichtungen oder von Anreizsystemen zur Durchführung positiver Maßnahmen wurde daher von deutschen und europäischen Expert/innen für das geringe Ausmaß verantwortlich gemacht, in dem positive Maßnahmen zur Anwendung kommen.²⁵⁸

Eine Studie der Universität Hamburg zur betrieblichen Anwendung des AGG, bei der 41 Unternehmen (16 Großunternehmen, 25 kleine und mittlere Unternehmen) im Großraum Hamburg befragt wurden, ergab, dass es durch die Einführung von § 5 AGG keine Änderung im Umfang der Anwendung positiver Maßnahmen gegeben habe. Das AGG stellte keinen Anlass dar, Fördermaßnahmen über die bestehenden rechtlichen Verpflichtungen hinaus zu implementieren. Die Betriebe, die hier schon vorher aktiv waren, blieben es weiterhin, diejenigen, die vor dem AGG keine Fördermaßnahmen durchgeführt hatten, sahen im AGG keinen Anreiz, jetzt aktiv zu werden.²⁵⁹

Während in Reaktion auf entsprechende Erkenntnisse in einigen Staaten der verpflichtende Charakter der gesetzlichen Bestimmungen zunehmend verstärkt und Kontrollmechanismen eingeführt wurden, zeigen andere EU-Mitglieder, dass dort, wo gesetzliche Verpflichtungen fehlen oder zurückgenommen wurden, das Maß der Selbstverpflichtung von Arbeitgeber/innen entscheidend für einen nachhaltigen Erfolg der durchgeführten Maßnahmen ist.

²⁵⁴ Stiegler, *Wie Gender in den Mainstream kommt*, 2000, S. 12. Siehe auch: Baer/Englert (Hrsg.), *Gender Mainstreaming in der Personalentwicklung*, 2006.

²⁵⁵ Archibong, *Internationale Sichtweisen zu positiven Maßnahmen*, 2009, S. 64. Zur Rolle von Führungskräften auch: Lappalainen, *Ansporn von Führungskräften zur Förderung von positiven Maßnahmen*, 2007, S. 14-15.

²⁵⁶ Archibong, *Positive Action Measures, Survey Report*, 2009, S. 27.

²⁵⁷ Dies auch eine zentrale Erkenntnis aus der Erfahrung mit der Umsetzung von Gender Mainstreaming, vgl.: Europäische Kommission/Expertengruppe zur Gleichstellung der Geschlechter, sozialen Eingliederung und Beschäftigung (Hrsg.), *Gender Mainstreaming in der Beschäftigungspolitik. Ein Vergleich der Praxis in 30 europäischen Ländern*, 2007.

²⁵⁸ Exemplarisch für eine solche Position in Bezug auf Privatunternehmen im Vereinigten Königreich: McCrudden/Ford/Heath, *Oxford Journal of Legal Studies*, 2004, S. 363 f..

²⁵⁹ 71 % der Befragten die Frage verneinten, ob sie schon vor Inkrafttreten des AGG eine besondere, die Gleichstellung von Beschäftigten im Unternehmen fördernde Personalpolitik verfolgt hätten, Raasch/Rastetter, *Die Anwendung des AGG in der betrieblichen Praxis*, 2009, S. 25 ff..

Solche Selbstverpflichtungen können z. B. in Form von schriftlichen Diversity- oder Gleichbehandlungsrichtlinien erfolgen, die etwa in Irland oder dem Vereinigten Königreich weit verbreitet sind, finden sich in Personalauswahlrichtlinien (z. B. in Frankreich) oder schriftlich vereinbarten Zielförderquoten (z. B. in vielen kommunalen Verwaltungen der ausgewählten Länder). In Deutschland kommen Selbstverpflichtungen z. B. in Form von Betriebsvereinbarungen in Betracht.

2. Akzeptanz der nicht geförderten Gruppe

Das von den in Deutschland Befragten am häufigsten genannte Hindernis bei der Durchführung positiver Maßnahmen lässt sich als fehlende Akzeptanz derer, die nicht Zielgruppe der positiven Maßnahmen sind, die ihrerseits auf Ablehnung der konkreten Maßnahme aber auch auf diskriminierenden Einstellungen beruhen kann, zusammenfassen. Das „fehlende Verständnis“ für die Notwendigkeit der Fördermaßnahmen könne dazu führen, „dass die Maßnahmen nicht auf Akzeptanz stoßen und entweder unterlaufen werden oder die Kolleg/innen gemobbt oder sonst wie ausgeschlossen werden“, so eine Expertin für Antidiskriminierungsrecht. Da positive Maßnahmen bestehende Strukturen und Hierarchien hinterfragen und verändern, können mit ihrer Durchführung „Verlustängste und Neidreaktionen“ (Gleichstellungsbeauftragte Verband) hervorgerufen werden. Im Extremfall würden die positiven Maßnahmen von der Mehrheit der Belegschaft als positive Diskriminierung betrachtet mit der Folge, dass eine „gefühlte Benachteiligung“ bzw. Wahrnehmung einer „ungerechtfertigten Bevorzugung“ zu „Widerständen der Mitarbeiter/innen“ führen könne (so verschiedene Mitarbeiter/innen kommunaler Verwaltungen).

Dementsprechend zählt die Einbeziehung der Mehrheit der Belegschaft zu den drei am häufigsten genannten Erfolgsfaktoren. Vor Beginn der Umsetzung sollte durch geeignete Kommunikationsmaßnahmen „viel Aufklärung und Sensibilisierung“ (Verbandsvertreterin aus dem Bereich Religion) erfolgen und es sollte dabei „nicht nur um Political Correctness“ gehen, sondern auch „offen über Vorbehalte gesprochen werden“ (Expertin für Antidiskriminierungsrecht). Die frühzeitige Kommunikation des Vorhabens soll vor allem auch zu einer „Transparenz der Prozesse“ (Personalverantwortliche eines Großunternehmens in der Automobilbranche) beitragen und somit Ängste, Vorbehalte und Widerstände abbauen. Die „regelmäßige (!) Kommunikation an die Mitarbeiter/innen“ (Personalverantwortliche aus einem Unternehmen der Telekommunikationsbranche) sollte innerhalb einer Kommunikationsstruktur stattfinden, die einen „strukturell verankerten Austausch über Ziele, Erfolgskriterien und Strategien“ (Verbandsvertreter aus dem Bereich ethnische Herkunft) ermöglicht. Die Verantwortlichen müssten „vor allem auch diejenigen gewinnen, die nicht von den positiven Maßnahmen profitieren“ fasste es ein Experte für Antidiskriminierungsrecht zusammen.

Um die Akzeptanz der Mehrheit der Belegschaft zu gewinnen sei es wichtig, immer wieder auch die mit den positiven Maßnahmen verbundenen Ziele und Erfolge zu kommunizieren. „Die Vorteile für den Einzelnen, das Unternehmen und die Gesellschaft müssen deutlich gemacht werden“, so die Gleichstellungsbeauftragte einer Universität. Dies entspricht den Erkenntnissen in anderen europäischen Ländern, wo sich die Kommunikation in den verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen (Privatwirtschaft, öffentlicher Sektor) unterscheidet.

So wird dem Nutzen und den Wettbewerbsvorteilen positiver Maßnahmen („business case“) vor allem als Bestandteil eines Diversity Management in Ländern wie Irland, Niederlande, Österreich, Schweden und dem Vereinigten Königreich insbesondere in der Privatwirtschaft ein starkes Gewicht verliehen. In einigen Kommunen dieser Länder wurde eine horizontale zielgruppenübergreifende Diversitätspolitik mit einem breiten Bündel vernetzter positiver Maßnahmen entwickelt.²⁶⁰ In diesen Kommunen werden neben möglichen wirtschaftlichen Vorteilen für einen internationalen Standort oder der Verbesserung von kommunalen Dienstleistungen und Angeboten stärker als im Unternehmenskontext sozial- und gesellschaftspolitische Begründungen wie die aktive Gestaltung des demographischen Wandels (so z. B. häufig im Vereinigten Königreich), die verbesserte Repräsentation aller Bürger/innen in der kommunalen Verwaltung (z. B. in Wien), die Stärkung des sozialen Zusammenhalts und der Demokratie (so eine zentrale Begründung in Frankreich) oder die Verbesserung der wirtschaftlichen, sozialen, politischen und kulturellen Integration aller Bürger/innen, die Übernahme sozialer Verantwortung und Förderung von Gleichbehandlung und Vielfalt als Ziele angeführt.

Um die innerbetriebliche Akzeptanz der Maßnahmen zu erhöhen, wurde von einigen Befragten die Durchführung von vorbereitenden und begleitenden Workshops und Schulungen zur Information, Sensibilisierung und Qualifizierung von Mitarbeiter/innen und Führungskräften als wichtiges Instrument genannt.²⁶¹

Auch hier wird die Einschätzung der in Deutschland Befragten durch internationale Studien bestätigt. Fast drei Viertel der im Rahmen von PAMECUS Befragten sahen in einer „breiten Unterstützung der Maßnahmen durch die Mitarbeiter/innen“ einen entscheidenden Erfolgsfaktor.²⁶² Auf der anderen Seite wurden im Rahmen einer EU-Studie zur Umsetzung von Maßnahmen zur Förderung von Vielfalt von den 188 befragten Unternehmen „diskriminierende Einstellungen und Verhaltensweisen von Mitarbeiter/innen“ als zweit- und der „Mangel an Informationen und Bewusstsein“ als dritt wichtigstes Hindernis bei der Umsetzung positiver Maßnahmen angegeben.²⁶³

²⁶⁰ Spencer, Gleichstellung und Diversität in den Bereichen Beschäftigung und Dienstleistungen, 2008.

²⁶¹ 37% der in der PAMECUS-Studie befragten Organisationen gaben an, Schulungen zu positiven Maßnahmen durchzuführen, Archibong, Positive Action Measures, Survey Report, 2009, S. 20.

²⁶² Archibong, Positive Action Measures, Survey Report, 2009, S. 27.

²⁶³ Europäische Kommission (Hrsg.), Management von Vielfalt im Jahr 2008 – Studie mit dem europäischen Unternehmenspanel, 2008, S. 23.

3. Beteiligung der benachteiligten bzw. positiv zu erreichenden Personen und weiterer relevanter Akteure

Von gleicher Wichtigkeit wie die Akzeptanz und Unterstützung der nicht Geförderten ist nach Einschätzung der in Deutschland Befragten der „intensive Einbezug der Zielgruppen“ (Diversity-Verantwortlicher eines Großunternehmens in der Energiebranche). Durch die Beteiligung „von Anfang an“ (Personalverantwortliche eines Unternehmens der Telekommunikationsbranche) könne die Akzeptanz der Maßnahmen bei denen, die eigentlich erreicht werden sollen, selbst erhöht und ggf. bestehende Ängste, Verunsicherungen und Vorbehalte thematisiert werden.

Auch in diesem Zusammenhang wurde auf die oben genannten Risiken positiver Maßnahmen für die Benachteiligten hingewiesen. Dies könne verhindert werden, wenn die Fördermaßnahmen „passgenau zu einem Ausgleich der typischen Benachteiligung führen. Durch die erlebte Anerkennung ihrer Individualität bzw. Wertschätzung von Vielfalt wird sich die Arbeitszufriedenheit und Motivation der Zielgruppen erhöhen“, so ein Personalverantwortlicher aus einer Kommune. Anderenfalls könne es zu einer Ablehnung der Maßnahme kommen: „Viele Frauen lehnen es ab, aufgrund von Sondermaßnahmen Karriere zu machen, weil sie allein durch ihre Qualifikation reüssieren wollen“ (Expertin des Antidiskriminierungsrechts). Hier wird das oben erwähnte „Dilemma der Differenz“ deutlich. Es wurde insbesondere im Kontext von Quotenregelungen thematisiert. Sehr wichtig sei es, dass bei positiven Maßnahmen immer auch auf die vorhandene Qualifikation der zu fördernden Personen geachtet wird.

Zu den weiteren relevanten Akteuren, deren frühzeitige Einbeziehung empfohlen wird, um Widerstand oder „redundante Aktionen“ (Personalverantwortliche einer kommunalen Verwaltung) zu vermeiden und die innerbetriebliche Akzeptanz zu gewährleisten, zählen u. a. der Betriebsrat, Personalverantwortliche, Gleichstellungsbeauftragte und Behindertenbeauftragte.

Vergleichbare Erfahrungen wurden auch in anderen europäischen Ländern gemacht. So waren in Ungarn positive Maßnahmen für Roma-Angehörige dann besonders erfolgreich, wenn bereits im Vorfeld der Durchführung mit Vertreter/innen von Roma-Organisationen sowie Anwohner/innen der Gebiete, in denen die Maßnahmen durchgeführt werden sollten, gesprochen wurde.²⁶⁴ Die enge Zusammenarbeit mit Organisationen, welche die Interessen der Travellers in Irland vertreten, gilt dort ebenfalls als wichtiger Erfolgsfaktor.²⁶⁵ Die fehlende Einbeziehung der Zielgruppen kann bei diesen zu Ängsten vor Stigmatisierungen, Skepsis und Ablehnung führen, wie Erfahrungen aus den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich zeigen.²⁶⁶ Auch in Schweden gilt die Einbeziehung aller relevanten „Stakeholder“ (wie z. B. im intensiv regulierten Netzwerksystem der Beziehungen zwischen Sozialpartnern, staatlichen Akteuren, Kommunen, Unternehmen und den Ombudspersonen)²⁶⁷ als ein entscheidender Erfolgsfaktor bei der Gestaltung positiver Maßnahmen.

²⁶⁴ Archibong, Positive Action Measures, Country Reports, 2009, S. 30.

²⁶⁵ Peelo/O´Connor/O´Toole, Positive Action for Traveller Employment, 2008, S. 8.

²⁶⁶ Phillips, Trevor, Positive Action: What´s in it for Employers?, 2009, S. 2.

²⁶⁷ Exemplarisch für Schweden: Perchinig, Politische und rechtliche Rahmenbedingungen, 2003, S. 41; Archibong, Positive Action Measures, Country Reports, 2009, S. 86.

4. Bereitstellung der erforderlichen Ressourcen

Das von den in Deutschland Befragten am zweithäufigsten genannte Hindernis sind fehlende oder unzureichende finanzielle, zeitliche, personale und institutionelle Mittel. Zum Teil sei „die Bereitstellung finanzieller Ressourcen für ein mittel- bis langfristig angelegtes Projekt“ (Personalverantwortliche Großunternehmen) nicht gewährleistet oder ausreichend. Insbesondere Befragte aus dem Bereich der kommunalen Verwaltungen verwiesen aber auch auf eine generell vorhandene „Finanzmittelknappheit“, so dass aus „Kostengründen“ keine positiven Maßnahmen durchgeführt würden oder könnten. Aus dem gewerkschaftlichen Bereich bzw. einer Unternehmensleitung wiesen zwei Befragte darauf hin, dass vor dem Hintergrund der internationalen Finanz- und Wirtschaftskrise viele Betriebe aktuell in einer schwierigen Situation sind und dies die „Umsetzung in Krisenzeiten, bei Kurzarbeit und Kostenreduzierungsprogrammen“ (Geschäftsführer Großunternehmen) erschwere oder verhindere. Eine Befragte (Personalverantwortliche Großunternehmen) verwies in dem Kontext darauf, dass zu den unzureichenden finanziellen Mitteln oft noch fehlende zeitliche Ressourcen kämen.

Der Ressourcenfrage kommt in allen Organisationsentwicklungsprozessen eine zentrale Rolle zu, sie hängt eng mit der Unterstützung durch die Führungsebene zusammen. So verwundert es kaum, dass sie auch hier als wichtige Hürde für die Implementierung positiver Maßnahmen genannt wird. Auch in der PAMECUS-Studie sind „fehlendes Budget“ und „fehlende zeitliche Ressourcen“ die beiden von den Befragten am häufigsten genannten Hindernisse.²⁶⁸

5. Einbindung in ein Gesamtkonzept

Als weiteres Hindernis wurden schließlich Defizite in der strategischen Ausrichtung der Umsetzungsprozesse genannt. Insbesondere punktuelle, zeitlich befristete Projekte wurden dabei als wenig Erfolg versprechend bezeichnet. Diese blieben dann „singuläre Maßnahmen, ohne Nachhaltigkeit und strukturellen Einfluss“ (Gleichstellungsbeauftragte einer Universität). Bei einer „fehlenden Gesamtstrategie“ der Maßnahmen bzw. einer unzureichenden Einbindung der Durchführung in die strategischen Steuerungsprozesse der Gesamtorganisation sei nur wenig langfristiger Erfolg zu erwarten. Es wurde verschiedentlich darauf hingewiesen, dass positive Maßnahmen nur *ein* mögliches Instrument einer effektiven Antidiskriminierungspraxis seien und isoliert nur wenig Wirkung entfalten könnten. Das entspricht den Befunden zur Umsetzung von Gleichstellungsstrategien.²⁶⁹

²⁶⁸ Archibong, Positive Action Measures, Survey Report, 2009, S. 32.

²⁶⁹ Baer/Lewalter/Geppert, Leitprinzip Gleichstellung? – 10 Jahre Gender Mainstreaming in der deutschen Bundesverwaltung, GENDER 2009, S. 125-141; s. a. Baer/Hildebrandt, Gender Works! Gender Mainstreaming: Gute Beispiele aus der Facharbeit, 2007.

Stattdessen sollten positive Maßnahmen in einem „kombinierten Konzept, das die ausgewählten Zielgruppen fördert, aber zugleich auch grundlegende Strukturen und Prozesse bearbeitet“, eingesetzt werden. Dazu „gehört bei Maßnahmen in Unternehmen und Verwaltungen etwa auch die Überprüfung interner Mechanismen im Bereich Beförderung, der Entlohnung oder der Personalauswahl, die systematisch auf verdeckte Formen der indirekten Diskriminierung hin untersucht werden sollten“, so die Empfehlung eines Experten der Antidiskriminierungspraxis.

Vergleichbare Beschränkungen gelten bzw. galten auch in Österreich, Schweden, Ungarn oder dem Vereinigten Königreich als zentrales Hindernis für einen nachhaltigen Erfolg positiver Maßnahmen. Gefordert wird stattdessen die Einbindung positiver Maßnahmen in ein umfassenderes und langfristig angelegtes Gesamtkonzept (z. B. ein horizontales Diversity Management oder die enge Anbindung an Konzepte der sozialen Unternehmensführung).

6. Formulierung von Zielvorgaben und deren Überprüfung

Die Definition von eindeutigen Zielvorgaben, wozu neben Zielgruppen auch geeignete Indikatoren und Instrumente gehören, und die Ausrichtung der Prozesse an diesen wurden von einigen Befragten als wichtige Erfolgsfaktoren betrachtet. Dies gelte insbesondere für die „Integration der Zielsetzung in die allgemeinen Steuerungsmechanismen der Organisation“ (Gleichstellungsbeauftragte einer Universität).

Auch diese Erfahrung lässt sich mit Beispielen aus anderen EU-Staaten untermauern. Werden positive Maßnahmen für „sozial benachteiligte Personen“ (Ungarn) oder für „benachteiligte Gebiete“ (Frankreich) im Rahmen breiter sozialpolitisch ausgerichteter Maßnahmen durchgeführt, besteht die Gefahr, dass die eigentlichen Zielgruppen (ethnische Minderheiten in Frankreich, Roma in Ungarn) nicht erreicht werden. Auch die zunächst eher allgemeinen Vorgaben in den „positive duties“ im Vereinigten Königreich machen eine Spezifizierung des Maßnahmen- und Zielkatalogs notwendig, um in der Praxis effektiv angewandt werden zu können.²⁷⁰ Die Bedeutung der Erarbeitung praktischer Aktionspläne mit klaren, detaillierten Zielindikatoren wurde vor allem in Schweden deutlich.²⁷¹

Die Notwendigkeit einer sorgfältigen Datenerhebung, Bestandsaufnahme und Analyse der Ist-Situation vor der Durchführung von positiven Maßnahmen, wurde in allen ausgewählten Ländern sehr deutlich. Die Vorgaben zu den Aktionsplänen in Schweden oder die Verpflichtung zur Vorlage von „Race Equality Schemes“ zeigen das große Gewicht, das diesem Erfolgsfaktor in beiden Ländern beigemessen wird.²⁷²

²⁷⁰ Fredman, Europäische Zeitschrift zum Antidiskriminierungsrecht 2008, S. 59.

²⁷¹ Perchinig, Politische und rechtliche Rahmenbedingungen, 2003, S. 37 f.. Ebenso: Archibong, Internationale Sichtweisen zu positiven Maßnahmen, 2009, S. 45.

²⁷² Einführend zur Rolle von Statistiken bei der Umsetzung positiver Maßnahmen: Simon, Statistiken über positive Maßnahmen: nicht nur ein Hilfsmittel, sondern eine Pflicht, in: Europäische Kommission (Hrsg.), Chancengleichheit verwirklichen. Welche Rolle soll positiven Maßnahmen zukommen, 2007, S. 24-25.

Die für eine umfassende Überprüfung der Zielvorgaben erforderliche Datenerhebung kann jedoch in Widerspruch zu den Vorgaben des Datenschutzrechts geraten, wie die Beispiele Frankreich und Ungarn gezeigt haben.²⁷³ Aber auch in Ländern mit weniger strengen Vorschriften, wie z. B. dem Vereinigten Königreich oder Irland, bestehen bei den Betroffenen Befürchtungen im Hinblick auf den Umgang mit sensiblen Daten.²⁷⁴

Einige der in Deutschland Befragten sahen schließlich in Monitoring, Controlling sowie der Erfolgsmessung bzw. Evaluation der Maßnahmen einen wichtigen Erfolgsfaktor. Diese dienen insbesondere zu einer regelmäßigen Überprüfung der Wirksamkeit der Prozesse und dem Abgleich mit den zuvor anvisierten Zielindikatoren. Nur so könne die notwendige Bereitschaft zur „ständigen Adaption der Prozesse“ (Personalverantwortliche aus einem Unternehmen der Bankenbranche) auf Grundlage des entsprechenden Datenmaterials umgesetzt werden. Als Instrumente wurden in diesem Bereich u. a. Personalstatistiken, Mitarbeiter/innenbefragungen, Situationsanalysen sowie die Durchführung interner und externer Audits genannt. Zugleich wurde aber auch auf Schwierigkeiten der Erfolgsmessung hingewiesen, da der direkte Wirkungszusammenhang der durchgeführten Maßnahmen und ihrer Erfolge nicht einfach zu ermitteln sei.²⁷⁵

Auch in anderen europäischen Ländern wird der Überprüfung der Zielvorgaben Bedeutung beigemessen. Die „Schwierigkeiten bei der Wirkungsmessung“ wurde von den im Rahmen der PAMECUS-Studie Befragten nach „fehlendem Budget“ und „fehlenden zeitlichen Ressourcen“ als dritt wichtigstes Hindernis für die Umsetzung positiver Maßnahmen genannt.²⁷⁶

Diesem Befund wird im Vereinigten Königreich durch die Entwicklung immer ausführlicherer Controlling- und Auswertungsinstrumente, in Schweden durch ein differenziertes Berichtswesen mit Zielüberprüfungen, aus dem sich für viele Projekte die Wirkungen der Maßnahmen präzise nachweisen lassen, Rechnung getragen.²⁷⁷

²⁷³ In den ausgewählten Ländern gilt generell die Datenschutzrichtlinie 95/46/EG zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr. Einzelstaatlich bestehen dennoch unterschiedliche Datenschutzniveaus. Während die Sammlung von Daten zu Alter, Geschlecht und Behinderung in den meisten EU-Ländern zulässig ist, ist die Sammlung von Daten zur ethnischen Herkunft, zur Religion oder zur sexuellen Identität von Beschäftigten in einigen EU-Ländern nicht erlaubt. Zur Problematik rechtlicher Beschränkungen der Speicherung sensibler Daten vgl. Korff, EC Study on the Implementation of Data Protection Directive – comparative study of national laws, 2002, Studie für die Europäische Kommission. Zur Thematik im Kontext von Diskriminierungen: Makonnen, Die Bemessung von Diskriminierung, Datenerhebung und EU-Rechtsvorschriften zur Gleichstellung, 2007.

²⁷⁴ Archibong, Internationale Sichtweisen zu positiven Maßnahmen, 2009, S. 49.

²⁷⁵ Zur Thematik im Kontext von Diskriminierungsfragen: Europäische Kommission, Bekämpfung von Diskriminierungen und Förderung der Gleichstellung: Wie lassen sich die erzielten Fortschritte messen?, 2008. Zur Diskussion um die Erfolgskontrolle in horizontalen Diversity-Konzepten: Hermann-Pillath, Diversity Management und diversitätsbasiertes Controlling, 2009.

²⁷⁶ Zu einem anderen Ergebnis kommt eine Umfrage im Auftrag der Europäischen Kommission zur Umsetzung von Maßnahmen zur Förderung von Vielfalt. Dort wurden die „Schwierigkeiten, die Ergebnisse zu messen“ von den befragten Unternehmen als wenig wichtiges Hindernis betrachtet. Das Engagement von Führungskräften (39 %), diskriminierende Einstellungen und Verhaltensweisen von Mitarbeiter/innen (28 %) und Mangel an Informationen und fehlendes Bewusstsein (26 %) waren die meistgenannten Hindernisse. Vgl. Europäische Kommission (Hrsg.), Management von Vielfalt im Jahr 2008 – Studie mit dem europäischen Unternehmenspanel, 2008, S. 23.

²⁷⁷ Archibong, Internationale Sichtweisen zu positiven Maßnahmen, 2009, S. 47.

7. Politische und gesellschaftliche Rahmenbedingungen

Die Unterstützung durch die Politik sowie gesellschaftliche Zustimmung wurden von einigen Befragten als wichtige Faktoren für die Durchführung positiver Maßnahmen gesehen. Dies gelte insbesondere angesichts des als bloße Erlaubnis ausgestalteten § 5 AGG. Die Wechselbeziehungen zwischen politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen sowie organisationsinternen Entscheidungen wurden hier zum Teil sehr eng eingeschätzt. So sollten z. B. „Politik, öffentliche Verwaltungen und Parteien in diesem Prozess mit gutem Beispiel vorangehen. Das erhöht die Akzeptanz und führt zu weiteren Maßnahmen“ (Verbandsvertreterin aus dem Bereich Religion). Eine andere Möglichkeit der politischen Unterstützung sei die Förderung guter Umsetzungen etwa durch die Schaffung von Anreizsystemen; „im Sinne einer leistungsorientierten Mittelvergabe können z. B. Zahlungen an Institute vom Erreichen von Gleichstellungszielen abhängig gemacht werden“ (Chancengleichheitsbeauftragte Universität).

Die Analyse der ausgewählten europäischen Länder kommt hier zu ähnlichen Ergebnissen. Die Unterstützung auf politischer Ebene – auch im Hinblick auf die Gestaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen – sowie eine breite gesellschaftliche Akzeptanz waren z. B. in Irland, Schweden und dem Vereinigten Königreich wichtige Faktoren der zunehmenden Verbreitung positiver Maßnahmen im öffentlichen Bereich sowie in der Privatwirtschaft. Die Niederlande und Frankreich haben beispielhaft gezeigt, dass ein Wandel des politischen bzw. gesellschaftlichen Klimas auch erkennbare Veränderungen in Bewertung, Ausmaß und Erfolg positiver Maßnahmen zur Folge haben kann. Bei einer eher schwachen Unterstützung und Akzeptanz positiver Maßnahmen, wie etwa in Italien oder Österreich, kommen diese auch nur in einem vergleichsweise geringeren Umfang zum Einsatz.

E. Handlungsempfehlungen

I. Empfehlungen für Unternehmen, Organisationen und öffentliche Verwaltungen/Einrichtungen

1. Von der Defizitorientierung zu einem kompetenzorientierten Ansatz

Positive Maßnahmen haben sich als geeignetes Instrument zum Abbau struktureller Diskriminierungen sowie zur Förderung von Gleichstellung erwiesen. Bei der Planung, Gestaltung und Umsetzung positiver Maßnahmen besteht jedoch die Gefahr, dass in einer gruppenbezogenen Minderheitenperspektive Individuen einseitig Defizite und Probleme zugeschrieben werden, die nun mit der positiven Maßnahme ausgeglichen werden sollen.

Positive Maßnahmen müssen deshalb von einem grundlegenden Perspektivwechsel getragen sein, der den Blick auf die individuellen Talente und Kompetenzen der Menschen richtet und die stereotype Zuordnung zu einer (Ziel-)Gruppe als Problem erkennt. Positive Maßnahmen müssen so ausgerichtet sein, dass sie die verschiedenen Erfahrungen, Fähigkeiten und Potentiale der individuellen Person wertschätzen und diese als gesellschaftliche und wirtschaftliche Chance betrachten. Durch einen solchen grundlegenden Perspektivwechsel können positive Maßnahmen zu einer Kultur der Anerkennung, Wertschätzung und Förderung gesellschaftlicher und personaler Vielfalt beitragen.

2. Erkennbare Übernahme von Verantwortung durch die Leitungsebene

Die Analyse der Praxis europäischer Länder und der im Rahmen dieser Expertise durchgeführten Interviews sowie wissenschaftliche Studien haben gezeigt, dass positive Maßnahmen weniger erfolgreich sind, wenn eine deutliche Unterstützung durch die Führungsebene der Organisation fehlt. Bei positiven Maßnahmen müssen eine deutliche Unterstützung und das Bekenntnis der Organisationsspitze zu den damit verfolgten Zielen am Anfang stehen. Dies kann zum Beispiel durch kommunikative Maßnahmen und schriftliche Selbstverpflichtungen erfolgen. In Betracht kommt die Übernahme positiver Maßnahmen in das Leitbild der Organisation, die Entwicklung umfassender Gleichbehandlungs- oder Diversityrichtlinien oder auch die Integration positiver Maßnahmen in Konzepte der Corporate Social Responsibility (CSR) oder Good Governance-Konzepte. Entscheidend ist das überzeugte Engagement und die klare Übernahme von Verantwortung der Führungsebene sowie der verbindliche Charakter der Maßnahmen.

3. Einbindung der Durchführung positiver Maßnahmen in ein langfristiges und umfassendes Gesamtkonzept des Organisationswandels

Positive Maßnahmen sind darüber hinaus weniger erfolgreich, wenn sie nur kurzfristig oder punktuell eingesetzt werden. Stattdessen müssen sie in ein langfristiges und umfassendes Gesamtkonzept zur Gleichstellung und gegen Diskriminierung integriert sein. Sie sind mit den weiteren Steuerungsprozessen der Organisation zu verbinden. Positive Maßnahmen können dann ein wichtiger Bestandteil eines umfassenderen Wandels werden, dessen Ziel eine offene, integrierende, inklusive und von der Wertschätzung, Anerkennung und Förderung von Vielfalt geprägte Organisationskultur ist.

4. Die passenden Instrumente auswählen und eine kombinierte Strategie anwenden

Die Analyse der Praxiserfahrungen in Deutschland und anderen europäischen Ländern hat gezeigt, dass für den Erfolg positiver Maßnahmen deren genauer Zuschnitt auf die jeweilige Organisation in Abhängigkeit von Betriebsgröße, Umfeld, Ressourcen, Entscheidungsstrukturen, vorhandener personaler Vielfalt und personalpolitischen Bedürfnissen, Zielen und Strategien erforderlich ist.

Es muss eine Auswahl geeigneter Instrumente positiver Maßnahmen erfolgen. Dabei empfiehlt sich eine gemischte Strategie mit verschiedenen, teils spezifisch auf bestimmte Benachteiligungen, teils allgemeiner ansetzenden Maßnahmen, kombiniert mit Instrumenten, die auf eine Veränderung von (potentiell diskriminierenden) Strukturen abzielen. So lassen sich nachhaltig Diskriminierungen abbauen, mehr Gleichstellung erzielen und Vielfalt in der Organisation fördern.

5. Durchführung der positiven Maßnahmen mit einer horizontalen Diversity-Perspektive

Positive Maßnahmen können bei einer defizitären Umsetzung negative Effekte verursachen und erneute Zuschreibungen bestimmter Gruppenidentitäten, Eigenschaften, Präferenzen und Leistungen produzieren.

Positive Maßnahmen, die Bestandteil umfassender Diversity-Ansätze sind, werden als besonders erfolgreich und nachhaltig wirksam eingeschätzt. Die Umsetzung der Maßnahmen muss sich folglich an der Einzigartigkeit und Individualität eines jeden Menschen orientieren. Diese Diversity-Perspektive versucht im Sinne einer „Vielfalt als Unterschiede und Gemeinsamkeiten“²⁷⁸ mit einem individuellen Ansatz die gleichzeitig, mehrfach und komplex miteinander verwobenen Identitäten jedes Menschen (z. B. als ältere Frau in einer Führungsposition, junge auszubildende Migrantin mit Abitur, türkischer Ingenieur alevitischen Glaubens mit drei Kindern und zwei Wohn- und Arbeitsorten in Berlin und Istanbul etc.) in den Blick zu nehmen.

6. Förderung positiver Maßnahmen im Handeln nach außen

Unternehmen, Organisationen und öffentliche Verwaltungen/Einrichtungen können positive Maßnahmen nicht nur in der Personalgewinnung oder in der internen Gleichstellungspolitik anwenden. Eine Möglichkeit, positive Maßnahmen im Handeln nach außen zu fördern, besteht darin, in Verträgen mit externen Dienstleister/innen und Auftragnehmer/innen festzuschreiben, dass diese in ihren Strukturen und im Rahmen ihrer zu erbringenden Leistungen bewährte Verfahren in Bezug auf die Verhinderung von Diskriminierung einsetzen und die Förderung von Gleichbehandlung beachten. Dies kann etwa bei der Vergabe von Aufträgen berücksichtigt werden.²⁷⁹

²⁷⁸ Thomas, *Redefining Diversity*, 1996, S. 5.

²⁷⁹ Zur Zulässigkeit von „Diskriminierungsschutz im Rahmen der öffentlichen Auftragsvergabe“ vgl. das gleichnamige Gutachten von Baer/Ölcüm, 2008.

II. Empfehlungen zur Weiterentwicklung der rechtlichen Rahmenbedingungen positiver Maßnahmen in Deutschland

Mit § 5 AGG hat der deutsche Gesetzgeber positive Maßnahmen in weitem Umfang erlaubt. Voraussetzung ist zum einen, dass mit der Maßnahme das Ziel verfolgt wird, bestehende und künftige Nachteile wegen eines in § 1 AGG genannten Grundes zu verhindern oder auszugleichen. Zum anderen muss die ergriffene Maßnahme verhältnismäßig sein d.h. es muss (1.) zumindest wahrscheinlich sein, dass das bezweckte Ziel erreicht wird, es darf (2.) kein milderes Mittel in Betracht kommen, wobei jedoch kein Anspruch auf Ausweitung der positiven Maßnahme besteht, und die nachteiligen Auswirkungen für die Personen, die nicht gefördert werden, müssen (3.) gegenüber den faktischen Benachteiligungen, die überwunden werden sollen, in einem angemessenen Verhältnis stehen. Dies wird in der Regel der Fall sein, wenn die Maßnahme eine objektive Beurteilung jedes Einzelfalls ermöglicht und keinen absoluten Vorrang der Begünstigten statuiert. Positive Maßnahmen, die diesen Anforderungen genügen, sind sowohl mit dem europäischen Gemeinschaftsrecht als auch mit deutschem Verfassungsrecht, insbesondere mit Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG vereinbar.

Die Analyse der Praxis positiver Maßnahmen in Deutschland und Europa hat weiterhin gezeigt, dass Regelungen wie in § 5 AGG, die die Durchführung positiver Maßnahmen (lediglich) erlauben, zwar geeignet sind, die erforderliche Rechtssicherheit im Hinblick auf einen möglichen Verstoß gegen Diskriminierungsverbote herzustellen. Sie reichen allein aber nicht aus, um nachhaltige Aktivitäten zum Abbau struktureller Diskriminierung und zur Verwirklichung von mehr Gleichstellung auszulösen. Zwar ist festzustellen, dass staatliche und private Akteure in Deutschland in einem gewissen Umfang positive Maßnahmen durchführen – meist ohne sich dabei auf § 5 AGG zu beziehen –, doch handelt es sich dabei häufig um Einzelprojekte, die auf einzelne Merkmale beschränkt sind. An einem verbindlichen Rahmen für eine umfassende und tatsächliche Durchsetzung von Gleichberechtigung fehlt es – jenseits der Förderung von Frauen und von Menschen mit Behinderung im öffentlichen Dienst – bisher weitgehend.

Aus ähnlichen Erfahrungen heraus haben andere europäische Länder bereits Konsequenzen gezogen. Sie haben den positive Maßnahmen betreffenden Regelungen einen stärker verpflichtenden Charakter gegeben. Ein innovatives Konzept ist dabei die Statuierung von Förderpflichten, die mit Hilfe von Plänen und Programmen konkretisiert werden. Mit Hilfe welcher Instrumente die darin regelmäßig neu vereinbarten Gleichstellungsziele dann konkret erreicht werden, wird unter Einbeziehung aller Beteiligten sachnah „vor Ort“ entschieden. Die Verantwortlichkeit der jeweiligen Leitungsebene für die Einhaltung der Vorgaben spricht für das erforderliche Engagement und die Bereitstellung der notwendigen Ressourcen. Eine einleitende Bestandsaufnahme und eine systematische Evaluation stehen am Anfang und am Ende eines jeden Zyklus.

Der Erfolg eines solchen Modells – auch das zeigen die Erfahrungen aus anderen Ländern – hängt nicht nur von der überzeugten Vermittlung seiner Notwendigkeit, Nutzen und Ziele, sondern auch von der Bereitstellung eines Beratungsangebots ab, das über die „guten Beispiele“ für konkrete Maßnahmen informiert. Grundsätzlich ist das Konzept im öffentlichen Dienst der Länder seit den 90er Jahren in Form von Frauenförder- bzw. Gleichstellungsplänen bekannt, allerdings nicht mit Nachrichten über „gute Beispiele“ unterfüttert worden.²⁸⁰ Wie die Entwicklung in Schweden und im Vereinigten Königreich zeigt, lässt es sich auch auf andere Merkmale bis hin zu einem horizontalen Diversity-Ansatz ausweiten, der derzeit im Vereinigten Königreich umgesetzt wird. Das Beispiel Schweden zeigt darüber hinaus, dass entsprechende Pflichten nicht nur im öffentlichen Bereich, sondern auch für private Unternehmen eingeführt werden können, ohne dass damit übermäßige Belastungen für private Arbeitgeber/innen verbunden sein müssen.

Während im öffentlichen Sektor das bereits bestehende System der Gleichstellungspläne aufgegriffen und erweitert werden kann, ist in der Privatwirtschaft an den Abschluss entsprechender Betriebsvereinbarungen zwischen Arbeitgeber/in und Betriebsrat zu denken. Gegenstand einer Zielvereinbarung sollte neben der Entwicklung der Personalstruktur auch das Dienstleistungsangebot der jeweiligen Behörde bzw. des Unternehmens sein. Bei Konflikten zwischen Arbeitgeber/in und Betriebsrat ist die Antidiskriminierungsstelle des Bundes aufgerufen, als Schlichterin und Mediatorin tätig zu werden.

²⁸⁰ Auch hier werden Zielvorstellungen festgelegt, die dann durch eine systematische Zusammenfassung von Maßnahmen zur strukturellen Verbesserung der Situation von Frauen im Berufsleben umgesetzt werden.

III. Checkliste für die Umsetzung positiver Maßnahmen

Auf Grundlage der aus der Studie gewonnenen Erkenntnisse über die wichtigsten Erfolgsfaktoren und Hindernisse bei der Durchführung positiver Maßnahmen lässt sich der idealtypische Ablauf eines schrittweisen Implementierungsprozesses darstellen.²⁸¹

	Verfahrensschritt	Erfolgsfaktoren für positive Maßnahmen
	Vorab	- Klares Bekenntnis und Unterstützung der Führungsebene - Entwicklung eines (schriftlichen) Leitbilds - starkes individuelles Engagement, Überzeugung und vorhandener Wille von verantwortlichen Personen auf allen Organisationsebenen
1.	Bestandsaufnahme	- Identifizierung von Barrieren, Chancen und Risiken - Analyse der Ausgangssituation insbesondere durch Statistiken sowie Erhebung und Auswertung von Datenmaterial - Durchführung eines internen und/oder externen Diversity-Checks
2.	Zielformulierung	- Festlegung realistischer, konkreter und messbarer Ziele unter Berücksichtigung der vorhandenen Ressourcen - Entwicklung von Zielindikatoren
3.	Strategieentwicklung	- Entwicklung eines langfristigen und umfassenden Gesamtkonzepts - Bereitstellung ausreichender finanzieller, personaler, zeitlicher und institutioneller Ressourcen - Beteiligung der Zielgruppen und weiterer relevanter Akteure bei der Konzepterstellung und Umsetzung - möglichst breite Einbeziehung der gesamten Belegschaft
4.	Auswahl geeigneter Instrumente	- Abhängig von Bestandsaufnahme, Ressourcen, Zielen und Strategie: Wahl zielgruppenorientierter oder zielgruppenübergreifender Instrumente sowie allgemeiner, auf die Veränderung von Strukturen zielenden Maßnahmen
5.	Umsetzung	- Begleitung der Implementierung und Umsetzung durch transparente, systematische und kontinuierliche Öffentlichkeitsarbeit und Kommunikation des Vorhabens, der Begründung und der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und sozialen Vorteile positiver Maßnahmen
6.	Erfolgsmessung	- Überprüfung der formulierten und vereinbarten Ziele durch Monitoring, Controlling und Evaluation

²⁸¹ In Anlehnung an Wladasch/Liegl, Positive Maßnahmen, 2009, S, 69 ff..

IV. Systematische Übersicht geeigneter Instrumente und guter Beispiele für die Praxis positiver Maßnahmen

Die Typologisierung positiver Maßnahmen sowie die Darstellung und Analyse der Praxis positiver Maßnahmen in den ausgewählten EU-Mitgliedstaaten haben gezeigt, dass es eine sehr breite Palette unterschiedlicher, rechtlich zulässiger Maßnahmen gibt. Gleichzeitig wurde deutlich, dass eine Auswahl geeigneter Instrumente auf die jeweiligen Bedürfnisse der Benachteiligten sowie die Ressourcen und Ziele einer Organisation zugeschnitten sein muss, um tatsächlich erfolgreich zu sein. Die folgende Auswahl guter Beispiele orientiert sich an drei verschiedenen Zielrichtungen positiver Maßnahmen:

- Instrumente in der Personalgewinnung;
- Instrumente zur Veränderung von Organisationsstrukturen;
- Instrumente, die organisationsintern auf den Abbau von Diskriminierungen sowie die Förderung von Chancengleichheit, Gleichbehandlung und Vielfalt abzielen.

1. Instrumente in der Personalgewinnung

- a) Gezielte Ansprache und Bewerbungsmotivation in öffentlichen Stellenanzeigen, Anwerbungs- und Informationskampagnen und bevorzugte Einstellung

Durch gezielte Kommunikationsmaßnahmen können bisher beim Zugang zu Ausbildung und Beruf benachteiligte oder unterrepräsentierte Personen gezielt angesprochen, informiert und für die Ausbildung oder Beschäftigung in bestimmten Berufszweigen gewonnen werden.

Kampagne „Wir sind Hamburg! Bist du dabei?“ des Senats der Freien und Hansestadt Hamburg

Die im Rahmen des interkulturellen Personalmanagements der hamburgischen Verwaltung im Oktober 2006 gestartete Kampagne „Wir sind Hamburg! Bist du dabei?“²⁸² beinhaltet ein umfangreiches Maßnahmenpaket, mit dem Ziel, den Anteil von Jugendlichen mit Migrationshintergrund an den Auszubildenden in der Verwaltung Hamburgs bis zum Jahr 2011 auf einen Zielwert von 20 % zu erhöhen. Hintergrund ist, dass zwar 26,3 % der Hamburger/innen einen Migrationshintergrund besitzen – bei Kindern und Jugendlichen sind es fast 50 % –, aber nur 8,9 % der Beschäftigten in der Verwaltung der Stadt einen Migrationshintergrund haben. Hamburg erhofft sich von der Umsetzung des Maßnahmenpakets vielfältige sozialpolitische, organisatorische und wirtschaftliche Vorteile sowie nicht zuletzt eine verbesserte Kund/innenzufriedenheit (z. B. durch muttersprachliche Angebote in Ämtern und Behörden). Ein Kernbereich des Maßnahmenbündels ist ein interkulturelles Ausbildungsmarketing, in dem mit Anzeigen in muttersprachlichen Medien, dem Zusatz „Interkulturelle Vielfalt“ in Anzeigen und Flyern oder dem in verschiedenen Sprachen in Stellenangeboten angehängten Satz „Wir freuen uns auf Ihre Bewerbung“ versucht wird, durch eine zielgruppengerechte Ansprache die Anzahl von Bewerber/innen mit Migrationshintergrund deutlich zu erhöhen. Weitere wichtige Bestandteile des Konzeptes sind die kulturoffene Ausgestaltung der Bewerbungs- und Auswahlverfahren, eine intensive Betreuung vor und während der Ausbildung und die Förderung von interkulturellen Kompetenzen bei Mitarbeiter/innen und relevanten Akteuren in den Behörden und Ämtern, z. B. durch interkulturelle oder Diversity-Trainings. Die Kampagne erfolgt in einem behördenübergreifenden Ansatz in enger Abstimmung und Zusammenarbeit z. B. mit Schulen, Polizei, Feuerwehr, Agentur für Arbeit und der Beratungs- und Koordinierungsstelle zur beruflichen Qualifizierung junger Migrant/innen (BQM Hamburg) und vielen weiteren Kooperationspartner/innen. Die Umsetzung des ambitionierten Projekts erbrachte bereits erste Erfolge, 2009 hatten von allen eingestellten Auszubildenden bereits 14,7 % einen Migrationshintergrund, der Bewerbungsanteil lag bereits bei 15,3% (2006: 5,2%).

Auch andere deutsche Kommunen haben seit vielen Jahren gute Erfahrungen mit ähnlichen Anwerbe- und Informationskampagnen gemacht, zu nennen sind hier nur beispielsweise die Initiative "Berlin braucht dich!" des Berliner Integrationsbeauftragten, die vom Beruflichen Qualifizierungsnetzwerk für Migrantinnen und Migranten in Berlin (BQN Berlin) koordiniert wird und (bereits früher) einen ähnlichen Ansatz verfolgte.

b) Alternative Personalgewinnungsverfahren

Durch eine veränderte Ausrichtung von Auswahlverfahren können Zugänge zu Organisationen so gestaltet werden, dass Barrieren abgebaut und die Zugangschancen für bisher unterrepräsentierte Personen erhöht werden können. Bei der Einstellung von Auszubildenden und Beschäftigten versuchen Organisationen z. B. durch spezifische Kompetenzfeststellungsverfahren die besonderen Fähigkeiten und Kenntnisse von Menschen mit Migrationshintergrund zu ermitteln und diese dann im Einstellungsverfahren besonders zu berücksichtigen.

²⁸² Die Angaben sind den Darstellungen der Hamburger Verwaltung entnommen. Weitere Informationen zur Hamburger Kampagne unter <http://www.hamburg.de/bist-du-dabei> [16. April 2010].

Spezifische Einstellungsverfahren der Stadt Frankfurt am Main, der Firma Fahrion Engineering GmbH & Co. KG sowie ausbildungsvorbereitende Qualifizierungskurse der Berliner Polizei

Im Zusammenhang mit Prozessen der interkulturellen Öffnung von Kommunen werden vielerorts alternative Personalgewinnungsverfahren mit der Ausrichtung auf Jugendliche mit Migrationshintergrund umgesetzt. Beispielsweise hat die Stadt Frankfurt am Main²⁸³ ihr Einstellungsverfahren so verändert, dass sprachliche Fähigkeiten bzw. Defizite in Deutsch weniger stark gewichtet werden und eine höhere Bewertung von Mehrsprachigkeit und allgemeinen Kompetenzen, wie logischem Denkvermögen, stattfindet. Interkulturelle Kompetenzen werden als besonderes Qualifikationskriterium gesehen.

Die Firma Fahrion Engineering GmbH & Co. KG, in Kornwestheim²⁸⁴, die Produktionsanlagen für andere Unternehmen plant und realisiert, änderte Anfang der 2000er entgegen einer weit verbreiteten jahrzehntelangen Fixierung auf jüngere Bewerber/innen ihre Personalgewinnungsverfahren und setzte gezielt auf das Erfahrungswissen älterer Ingenieur/innen. In Stellenanzeigen wurden gezielt ältere, erfahrene Bewerber/innen bis 65 Jahre zu einer Bewerbung aufgefordert. Dem Erfahrungswissen der zuvor oftmals arbeitslosen Bewerber/innen wurde im Auswahlverfahren eine starke Gewichtung gegeben. Von den mehr als 500 Bewerber/innen konnten mehr als 20 über 45-jährige Ingenieur/innen eingestellt werden. Im Zuge des geänderten Rekrutierungsverfahrens wurden auch spezielle Qualifizierungspläne für die neu eingestellten älteren Arbeitnehmer/innen entwickelt: Fehlende Kenntnisse wurden in altersgemischten Teams durch jüngere Mitarbeiter/innen vermittelt. Die Firma sieht in der altersgemischten Belegschaft einen Vorteil, da auch der Kundenstamm älter wird. Ältere, erfahrene Arbeitnehmer/innen weisen häufig eine höhere Mobilität und Flexibilität als jüngere auf, da sie keine familiären Verpflichtungen mehr haben. Die Abwanderungsgefahr ist geringer, so dass eine langfristige Unternehmensplanung möglich ist, so die Begründungen der Firma Fahrion Engineering.

Im Rahmen der Neuausrichtung von Personalgewinnungsstrategien sind auch spezielle Förderangebote zur Vorbereitung auf den Zugang zu Ausbildung und Beschäftigung ein wichtiger Bestandteil. Durch diese werden die spezifischen Kenntnisse und Fähigkeiten aber auch Qualifikationsdefizite der geförderten Personen gezielt berücksichtigt und entsprechend verbessert. Die Berliner Polizei unternimmt seit Jahren starke Anstrengungen, mehr Jugendliche mit Migrationshintergrund für den Polizeidienst zu gewinnen und hat dabei u. a. in Kooperation mit dem Türkischen Bund Berlin-Brandenburg (TBB) und dem Berliner Arbeitsamt „interkulturelle Trainingsmaßnahmen für Jugendliche nichtdeutscher Herkunft“ durchgeführt.

²⁸³ Weitere Informationen zu den Auswahl- und Einstellungsverfahren der Stadt Frankfurt am Main: <http://www.frankfurt.de/> in den Rubriken „Arbeit und Beruf“ sowie „Soziales & Gesellschaft/Ausländische Bürgerinnen und Bürger/Arbeit und Beruf“ [16. April 2010].

²⁸⁴ Das Beispiel ist der Homepage „Ältere Arbeitnehmer. Alter – Chancen – Potentiale“ entnommen, auf der sich viele weitere gute Beispiele im Bereich Age Diversity finden. Weitere Information zu diesem Beispiel unter http://www.aelttere-arbeitnehmer.de/publications/de/3/current/chapter_2.html sowie direkt beim Unternehmen: <http://www.fahrion-engineering.de> [16. April 2010].

c) Schriftlich festgelegte Zielwerte

Neben den bereits diskutierten Entscheidungsquoten können selbstverpflichtende Zielwerte, -vereinbarungen oder -förderquoten (z. B. zur Erhöhung der Anzahl von Frauen in Führungspositionen in Großunternehmen, des Anteils von Menschen mit Migrationshintergrund in der kommunalen Verwaltung oder von Menschen mit Behinderung in einem Unternehmen im produzierenden Gewerbe) durch ihr hohes Maß an nach außen kommunizierter Verbindlichkeit ein wirksames Instrument sein, die Repräsentation bisher Benachteiligter zu erhöhen.

Schriftlicher Zielwert der Hamburger Verwaltung und Zielquote der Deutschen Telekom

Zunehmend bemühen sich Kommunen um die Erhöhung des Anteils von Jugendlichen mit Migrationshintergrund in der Ausbildung für den öffentlichen Dienst. Als gutes Beispiel dafür kann der bereits oben beschriebene Zielwert von 20 % Auszubildenden mit Migrationshintergrund der Freien und Hansestadt Hamburg gelten. Die Hansestadt betont, dass es sich dabei um eine politische Selbstverpflichtung, nicht um eine Quote handelt. Es erfolgt keine Absenkung der Standards, berufsimmanente Anforderungen werden weiterhin vollständig erhoben. Wie bereits dargestellt, setzt Hamburg auf ein breites Maßnahmenpaket dessen überwölbendes Instrument der Zielwert ist. Er dient als Maßstab der Erfolgskontrolle, die jährlich gegenüber dem Staatsrätekollegium in einem Bericht zu dokumentieren ist. Neben den eingeleiteten Maßnahmen und den erreichten Erfolgen werden dort auch die ggf. erforderlichen Modifikationen diskutiert.

Als erstes Dax-30-Unternehmen hat die Deutsche Telekom angekündigt, eine Frauenquote einzuführen. Bis Ende 2015 sollen 30 % der oberen und mittleren Führungspositionen im Unternehmen mit Frauen besetzt sein.²⁸⁵ Neben der Erweiterung ihres Talentpools verspricht sich die Deutsche Telekom durch mehr Vielfalt im Management langfristig eine höhere Wertschöpfung für das Unternehmen. Die Umsetzung der 30 %-Quote für Führungspositionen wird systematisch durch Zielwerte, beispielsweise bei Neueinstellungen von Hochschulabsolvent/innen, bei Auswahlprozessen, bei Talentpools sowie bei der Teilnahme an Führungskräfte-Entwicklungsprogrammen, vorbereitet. In Führungskräfte-Entwicklungsprogrammen müssen künftig mindestens 30 % Frauen vertreten sein. Angesichts des geringen Anteils von Frauen in den Vorständen (2,5 %) und Aufsichtsräten (10 %) der 200 größten Unternehmen in Deutschland (ohne Finanzsektor)²⁸⁶, ist die selbstverpflichtende Zielquote der Deutschen Telekom ein deutliches Bekenntnis zum Abbau der „gläsernen Decke“ und zur Förderung von Gleichstellung. Es bleibt abzuwarten, wie erfolgreich die Umsetzung des Vorhabens sein wird.

²⁸⁵ Die Beschreibung des Beispiels beruht auf einer Selbstdarstellung der Deutschen Telekom in einer Pressemitteilung vom 15. März 2010. Weitere Informationen auf der Homepage der Deutschen Telekom <http://www.telekom.com/dtag/cms/content/dt/de/829454> [16. April 2010].

²⁸⁶ Holst/Wiemer, DIW Wochenbericht, 2010, S. 2-10.

2. Instrumente zur Veränderung von Organisationsstrukturen

- a) Umfassende Bestandsaufnahme und Überprüfung von Richtlinien und Personalprozessen - Antidiskriminierungs- oder Diversity-Check²⁸⁷

Die Überprüfung interner Strukturen auf möglicherweise benachteiligende Auswirkungen oder Ausgrenzungen kann ein erster Schritt zur Thematisierung und Durchführung positiver Maßnahmen sein.

Diversity-Check in verschiedenen Organisationen
<p>Interne und externe Diversity-Checks werden nicht nur von Unternehmen, die ein umfassendes Diversity Management praktizieren, sondern auch von kommunalen Verwaltungen, Hochschulen und Verbänden durchgeführt. Ein erster Schritt ist meist die umfassende Analyse der vorhandenen Personalstatistiken hinsichtlich der Positionen der im AGG geschützten Personen in den verschiedenen Bereichen der Organisation. Weitere Fragen richten sich beispielsweise nach ihrer Verteilung im Bewerber/innen-Pool, Krankenstand, Fluktuation und Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen. Auf Grundlage dieser Analysen werden detaillierte Monitoringsysteme mit einer Vielzahl an Indikatoren entwickelt. Ziel ist es, sämtliche Personalprozesse (wie etwa Stellenausschreibungen, Auswahlgespräche, Vertragsgestaltung, Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen, Personalentwicklung, Aus- und Weiterbildung, Beförderung, Versetzung, Kündigung u. a.) umfassend auf ggf. bestehende Barrieren, Hindernisse und Diskriminierungspotentiale zu untersuchen und Potentiale für eine positive Veränderung der Strukturen zu ermitteln.</p>

²⁸⁷ Eine geeignete Darstellung eines Diversity-Checks findet sich bei Döge, Von der Antidiskriminierung zum Diversity Management, 2008, S. 67-77.

b) Schriftliche Selbstverpflichtungen zu positiven Maßnahmen

Angesichts fehlender gesetzlicher Verpflichtungen zur Durchführung positiver Maßnahmen haben sich schriftliche Selbstverpflichtungen von Arbeitgeber/innen als wichtiger Erfolgsfaktor für die Durchführung positiver Maßnahmen erwiesen.

Betriebsvereinbarungen für Gleichbehandlung, gegen Diskriminierungen

Ein gutes Beispiel für die schriftliche Festlegung von verbindlichen Zielen positiver Maßnahmen sind die schon vor Inkrafttreten des AGG in den 90er Jahren auf gewerkschaftliche Initiativen zurückgehenden Betriebsvereinbarungen zur Förderung von Gleichbehandlung und gegen Diskriminierungen. Die Einzelgewerkschaften und der DGB haben eine Reihe von Musterbetriebsvereinbarungen für Betriebs- und Personalräte entwickelt und bieten entsprechende Schulungen zu deren Umsetzung an. Die Musterbetriebsvereinbarungen werden kontinuierlich weiterentwickelt und in vielen Unternehmen von beiden Betriebsparteien als Grundlage einer gemeinsamen Vereinbarung genutzt. Im Zusammenhang mit der betrieblichen Umsetzung des AGG haben die Gewerkschaften inzwischen ein Modulbaukastensystem zur Gestaltung passgenauer Betriebsvereinbarungen entwickelt. Dieses Modulsystem ermöglicht es, maßgeschneiderte Betriebsvereinbarungen je nach Größe, Branche, Struktur und Bedürfnissen des jeweiligen Unternehmens zu formulieren.

In der 2006 abgeschlossenen „Vereinbarung für Chancengleichheit und gegen Diskriminierung in der Arbeitswelt“ der bayrischen Landeshauptstadt München²⁸⁸ verpflichten sich der Gesamtpersonalrat und das Personal- und Organisationsreferat der Stadt München „allen MitarbeiterInnen einen diskriminierungsfreien Arbeitsplatz anzubieten“ und „insbesondere darauf zu achten, dass jede mittelbare oder unmittelbare Ausgrenzung, Benachteiligung oder Belästigung städtischer Dienstkräfte aufgrund Geschlecht, Herkunft, Hautfarbe, Religion, Behinderung, Alter oder sexueller Identität unterbleibt.“ Neben einer Vielzahl von Antidiskriminierungsmaßnahmen werden proaktive positive Maßnahmen, wie z. B. Maßnahmen zur Förderung der Akzeptanz und Toleranz von gleichgeschlechtlichen Lebensweisen, ausdrücklich unterstützt. Auf Grundlage der Vereinbarung sind öffentliche Stellenangebote der Stadt München nun mit dem Motto „Vielfalt“ überschrieben und werden mit einem „Antidiskriminierungszusatz“ verfasst: „Die Landeshauptstadt München fördert aktiv die Gleichstellung aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Wir begrüßen deshalb Bewerbungen von Frauen und Männern, unabhängig von deren kultureller und sozialer Herkunft, Alter, Religion, Weltanschauung, Behinderung oder sexueller Identität.“ Interkulturelle Kompetenz wird als besonderes Qualifizierungskriterium berücksichtigt und die Dimension Geschlecht ist in Form von Gender Mainstreaming „als Querschnittsaufgabe bei der Konzeption, Durchführung und Ergebniskontrolle aller städtischen Maßnahmen zum Abbau von Benachteiligungen bestimmter Personengruppen zu beachten.“ Im Vorwort der Vereinbarung weisen die kommunalen Entscheidungsträger/innen darauf hin, dass Vielfalt, Gleichbehandlung und Integration auch wichtige Erfolgsfaktoren für einen weltoffenen und zukunftsfähigen Wirtschaftsstandort sind und der kulturelle und gesellschaftliche Reichtum der internationalen Stadtgesellschaft durch die Vereinbarung gestärkt werden soll.

²⁸⁸ Download der Antidiskriminierungsvereinbarung unter http://www.muenchen.de/cms/prod1/mde/_de/rubriken/Rathaus/60_por/12_broschueren/antidiskriminierungsvereinbarung2.pdf [16. April 2010].

3. Instrumente im internen Personalmanagement von Organisationen

a) Mentoring-Programme

Als Instrument der Personalentwicklung und Personalgewinnung wird Mentoring erfolgreich zur Weiterbildung und Berufsförderung eingesetzt. Für einen festgelegten Zeitraum werden Mentees von (zuvor geschulten) Mentor/innen kontinuierlich beraten. Dabei sollen informelles Wissen weitergegeben, die Persönlichkeitsentwicklung unterstützt und Zugänge zu betrieblichen Netzwerken eröffnet werden.

Mentoring-Programme an der Universität Duisburg-Essen

Verschiedene Mentoring-Programme werden seit Jahren erfolgreich vom Zentrum für Hochschul- und Qualifikationsentwicklung der Universität Duisburg-Essen durchgeführt. Das Mentoring-Programm MentoDue wendet sich an Studentinnen aller Studienphasen und Fachrichtungen sowie Absolventinnen der Universität Duisburg-Essen in der Berufseinstiegsphase. In dem 12-monatigen Programm werden den Mentees geeignete Mentorinnen vermittelt sowie zur Vorbereitung, Reflexion und Bewertung des Mentoring-Prozesses spezielle Veranstaltungen organisiert. Darüber hinaus erhalten die Mentees die Gelegenheit, sich in einem begleitenden Seminarprogramm wesentliche Kompetenzen sowohl für ihr Studium als auch für ihre zukünftigen Aufgaben anzueignen und auszubauen. Veranstaltungen zur Vernetzung unter Mentorinnen und Mentees sowie fachspezifische und fachübergreifende Veranstaltungen runden das Angebot ab. Das Programm MentoDue-Interkulturell richtet sich vorrangig an Studierende mit Migrationshintergrund, aber auch an Interessent/innen, die durch ihre jeweilige Biographie interkulturelles Wissen erworben haben und beinhaltet vergleichbare Angebote.

b) Aufbau und Förderung von betrieblichen Netzwerken

Die Bildung von Netzwerken, wie z. B. schwul-lesbischer „Rainbow-Groups“ oder betrieblicher Frauennetzwerke, kann Vorurteile und Klischees abbauen und gibt den Netzwerk-Angehörigen einen geschützten Raum, in dem sie frei von Benachteiligungen Erfahrungen austauschen und sich gemeinsam für den Abbau bestehender Benachteiligungen stark machen können.

Mitarbeiter/innen-Netzwerke bei Ford
<p>Eine Vielzahl unterschiedlicher Mitarbeiter/innen-Netzwerke unterstützt das Automobilunternehmen Ford.²⁸⁹ „Ford GLOBE“, ein Netzwerk schwuler, lesbischer und bisexueller Mitarbeiter/innen setzt sich für ein respektvolles Arbeitsklima und für vorurteilsfreie Gleichberechtigung ein. Ein „Elternnetzwerk“ dient zum Erfahrungsaustausch und bietet Hilfestellung und Angebote zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Mütter und Väter. Die Mitarbeiter/innen-Gruppe „Arbeit und Pflegen“ setzt sich für Mitarbeiter/innen mit pflegebedürftigen Angehörigen ein und bietet ihnen Rat und Unterstützung. Die „Turkish Resource Group“, ein Netzwerk sowohl für türkische als auch nicht-türkische Mitarbeiter/innen, vertritt nicht nur die Interessen der Mitarbeiter/innen mit Migrationshintergrund, sondern bemüht sich zugleich um eine gezielte Ansprache dieser Kund/innen-Gruppe.</p>

²⁸⁹ Die Informationen sind der Selbstdarstellung des Unternehmens Ford im Rahmen seines Diversity Managements entnommen, weitere Informationen auf der Homepage von Ford <http://www.ford.de/UeberFord/Unternehmenspolitik/Diversity> [16. April 2010].

F. Literaturverzeichnis

Annuß, Georg: Das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz im Arbeitsrecht, BB 2006, S. 1629-1636.

Archibong, Uduak: Internationale Sichtweisen zu positiven Maßnahmen: eine vergleichende Analyse in der Europäischen Union, in Kanada, in den USA und in Südafrika (Originaltitel: Positive Action Measures in the European Union, Canada, United States & South Africa), 2009, Luxemburg.

Archibong, Uduak: Positive Action Measures in the European Union, Canada, United States & South Africa, Survey Report, 2009, http://www.brad.ac.uk/T4-health/new_site/pamecus/files/PAMECUS%20Volume%202%20-%20Survey%20Report.pdf [16. April 2010].

Archibong, Uduak: Positive Action Measures in the European Union, Canada, United States & South Africa, Country Reports, 2009, <http://www.brad.ac.uk/pamecus/files/PAMECUS%20Volume%203%20-%20Country%20Reports.pdf>.

Baer, Susanne; Englert, Dietrich (Hrsg.): Gender Mainstreaming in der Personalentwicklung: diskriminierungsfreie Leistungsbewertung im öffentlichen Dienst, 2006, Bielefeld.

Baer, Susanne: „Ende der Privatautonomie“ oder grundrechtlich fundierte Rechtsetzung? Die deutsche Debatte um das Antidiskriminierungsrecht, ZRP 2002, S. 290-294.

Baer, Susanne: Frauen und Männer, Gender und Diversität: Gleichstellungsrecht vor den Herausforderungen eines differenzierten Umgangs mit Geschlecht, in: *Arioli, Kathrin; Cottier, Michelle; Farahmand, Patricia; Küng, Zita (Hrsg.)*: Wandel der Geschlechterverhältnisse durch Recht?, 2008, Baden-Baden, S. 21-37.

Baer, Susanne: Ungleichheit der Gleichheiten? Zur Hierarchisierung von Diskriminierungsverboten, in: *Klein, Eckart; Menke, Christoph (Hrsg.)*: Universalität - Schutzmechanismen - Diskriminierungsverbote, 2008, Berlin, S. 421-450.

Baer, Susanne: Würde oder Gleichheit? Zur angemessenen grundrechtlichen Konzeption von Recht gegen Diskriminierung am Beispiel sexueller Belästigung am Arbeitsplatz in der Bundesrepublik Deutschland und den USA, 1995, Baden-Baden.

Baer, Susanne; Hildebrandt, Karin: Gender Works! Gender Mainstreaming: Gute Beispiele aus der Facharbeit, 2007, Frankfurt/Main.

Baer, Susanne; Lewalter, Sandra; Geppert, Jochen: Leitprinzip Gleichstellung? - 10 Jahre Gender Mainstreaming in der deutschen Bundesverwaltung, GENDER Zeitschrift für Geschlecht, Kultur und Gesellschaft 2009, S. 125-141.

Baer, Susanne; Ölcüm, Ipek: Diskriminierungsschutz im Rahmen der öffentlichen Auftragsvergabe 2008, www.berlin.de/imperia/md/content/lb_ads/lads_gutachten_vergabe.pdf?start&ts=1267800325&file=lads_gutachten_vergabe.pdf [16. April 2010].

Bauer, Jobst-Hubertus; Göpfert, Burkard; Krieger, Steffen: Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz. Kommentar, 2. Aufl. 2008, München.

Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration: Auswertung der ersten Charta-Jahresbilanz 2008, http://www.vielfalt-als-chance.de/data/downloads/webseiten/081208_Jahresbilanz_Veroeffentlichung_FINAL.pdf [16. April 2010].

Bell, Mark: Positive Maßnahmen – Einführung des Konzepts, in: Europäische Kommission, Chancengleichheit verwirklichen. Welche Rolle soll positiven Maßnahmen zukommen?, 2007, Luxemburg, S. 5-6.

Bell, Mark; Chopin, Isabelle; Palmer, Fiona: Entwicklung des Antidiskriminierungsrechts in Europa. Ein Vergleich in den 25 Mitgliedstaaten, 2007, Luxemburg.

Bielefeldt, Heiner: Zum Innovationspotenzial der UN-Behindertenrechtskonvention, Essay No. 5 des Deutschen Instituts für Menschenrechte, 3. Aufl. 2009, Berlin.

Brubaker, Rogers: Ethnizität ohne Gruppen (Originaltitel: Ethnicity without groups) 2007, Hamburg Bündnis für Demokratie und Toleranz/Bundesverband mittelständische Wirtschaft e.V. (Hrsg.), Mittelstand weltoffen - gegen Diskriminierung, 2004, Berlin.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Dossier: Entgeltungleichheit zwischen Frauen und Männern in Deutschland, 2009, <http://www.bmfsfj.de/bmfsfj/generator/RedaktionBMFSFJ/Abteilung4/Pdf-Anlagen/dossier-entgeltungleichheit,property=pdf,rwb=true.pdf> [16. April 2010].

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Unternehmensmonitor Familienfreundlichkeit 2006, <http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/Unternehmensmonitor-Familienfreundlichkeit,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf> [16. April 2010].

Bundesregierung: Lebenslagen in Deutschland. Der 3. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, 2008, http://www.bmas.de/portal/26742/property=pdf/dritter__armuts__und__reichtumsbericht.pdf [16. April 2010].

Burg, Indra: Positive Maßnahmen zwischen Unternehmerfreiheit und Gleichbehandlung 2009, Berlin.

Cleff Le Divillec, Sylvia: Frankreich auf der Suche nach effizienten Instrumenten und Maßnahmen gegen ethnische Diskriminierung, 2009, http://www.diversity-boell.de/web/diversity/48_2218.asp [16. April 2010].

Cleff Le Divillec, Sylvia; Merx, Andreas: Antidiskriminierungsrecht und Antidiskriminierungspolitik in Frankreich, 2007, http://migration-boell.de/web/diversity/48_1516.asp [16. April 2010].

Cottier, Michelle; Estermann, Josef; Wrase, Michael (Hrsg.): Wie wirkt Recht? Ausgewählte Beiträge zum ersten gemeinsamen Kongress der deutschsprachigen Rechtssoziologie-Vereinigungen (im Erscheinen), Baden-Baden.

Däubler, Wolfgang; Bertzbach, Martin (Hrsg.): Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz: Handkommentar, 2. Aufl. 2008, Baden-Baden.

De Vos, Marc: Mehr als formale Gleichstellung. Positive Maßnahmen nach den Richtlinien 2000/43/EG und 2000/78/EG, 2007, Luxemburg.

Dhami, Ravinder Singh; Squires, Judith; Modood, Tariq: Developing positive action policies: learning from the experiences of Europe and North America, 2006, Leeds.

Dieterich, Thomas; Hanau, Peter; Schaub, Günter: Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht, 10. Aufl. 2010, München.

Döge, Peter: Von der Antidiskriminierung zum Diversity Management. Ein Leitfaden 2008, Göttingen.

Dreier, Horst (Hrsg.): Grundgesetz. Kommentar, Präambel, Artikel 1 - 19, 2. Aufl. 2004, Tübingen.

Dreier, Horst (Hrsg.): Grundgesetz. Kommentar, Präambel, Artikel 20 - 82, 2. Aufl. 2006, Tübingen.

Emmenegger, Susan: Feministische Kritik des Vertragsrechts - Eine Untersuchung zum schweizerischen Schuldvertrags- und Eherecht, 1999, Freiburg.

Equality and Human Rights Commission: Employment Statutory Code of Practice. Draft for Consultation, 2009, http://www.equalityhumanrights.com/uploaded_files/Equality%20Bill/revised_employment_code1.pdf [16. April 2010].

Equality and Human Rights Commission: Positive Action, 2009.

Europäische Kommission: Bekämpfung von Diskriminierungen und Förderung der Gleichstellung: Wie lassen sich die erzielten Fortschritte messen?, 2008, Luxemburg.

Europäische Kommission: Geschäftsnutzen von Vielfalt: Bewährte Verfahren am Arbeitsplatz, 2005, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=780&langId=de> [16. April 2010].

Europäische Kommission: Management von Vielfalt im Jahr 2008 - Studie mit dem europäischen Unternehmenspanel, 2008, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=88&langId=de&eventsId=125> [16. April 2010].

Europäische Kommission: Vielfalt in Europa: Die Reise geht weiter - Vorteile für Unternehmen, Perspektiven und bewährte Verfahren, 2009, <http://www.pcsr.eu/Publications/diversityjourneyDE.pdf> [16. April 2010].

Europäische Kommission/Expertengruppe zur Gleichstellung der Geschlechter, sozialen Eingliederung und Beschäftigung (Hrsg.): Gender Mainstreaming in der Beschäftigungspolitik. Ein Vergleich der Praxis in 30 europäischen Ländern, 2007, Luxemburg.

European Commission against Racism and Intolerance: Third report on the Netherlands, 2008, http://hudoc.ecri.coe.int/XML/Ecri/ENGLISH/Cycle_03/03_CbC_eng/NLD-CbC-III-2008-3-ENG.pdf [16. April 2010].

European Commission against Racism and Intolerance: Third report on Sweden, 2005, http://hudoc.ecri.coe.int/XML/Ecri/ENGLISH/Cycle_03/03_CbC_eng/SWE-CbC-III-2005-26-ENG.pdf [16. April 2010].

European Commission against Racism and Intolerance: Third report on Ireland, 2007, http://hudoc.ecri.coe.int/XML/Ecri/ENGLISH/Cycle_03/03_CbC_eng/IRL-CbC-III-2007-24-ENG.pdf [16. April 2010].

European Union Agency for Fundamental Rights: The Situation of Roma EU citizens moving to and settling in other EU Member States, 2009, Luxemburg, http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/Roma_Movement_Summary-final_en.pdf [16. April 2010].

Färber, Christiane; Spangenberg, Ulrike: Wie werden Professuren besetzt? Chancengleichheit in Berufungsverfahren, 2008, Frankfurt/Main.

Favilli, Chiara: Alles hängt an der Unabhängigkeit der Stelle, in: Info-Brief Nr. 11 der Arbeitsgruppe Gleichbehandlung des Forums gegen Rassismus, 2009, S. 21-25, http://www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/444718/publicationFile/20339/Rassismus_Info_Brief_Nr_11.pdf [16. April 2010].

Florida, Richard: The Rise of the Creative Class: And How It's Transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life, 2002, Cambridge.

Franke, Bernhard; Merx, Andreas: Positive Maßnahmen - Handlungsmöglichkeiten nach § 5 AGG, AuR 2007, S. 235-239.

Fredman, Sandra: Einen Unterschied bewirken: Möglichkeiten und Risiken von positiven Pflichten im Bereich der Gleichberechtigung, in: Europäische Zeitschrift zum Antidiskriminierungsrecht 2008, S. 49-59.

Graham, Hugh Davis: Collision course: the strange convergence of affirmative action and immigration policy in America, 2002, Oxford.

Hansen, Solveig: Affirmative Action in Europa. Positive Maßnahmen zur Förderung benachteiligter Personengruppen im Anwendungsbereich der EG-Richtlinien 2000/43/EG und 2000/78/EG, 2004, Aachen.

Herrmann-Pillath, Carsten: Diversity Management und diversitätsbasiertes Controlling: Von der „Diversity Scorecard“ zur „Open Balanced Scorecard“, Frankfurt School Working Paper Series No. 119, 2009, Frankfurt/Main.

Holst, Elke; Wiemer, Anita: Frauen in Spitzengremien großer Unternehmen weiterhin massiv unterrepräsentiert, in: DIW Wochenbericht, Jg. 77, Nr. 4, 2010, S. 2-10, http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.346402.de/10-4-1.pdf [16. April 2010].

Holtmaat, Rikki: Report on measures to combat discrimination. Directives 2000/43/EC and 2000/78/EC. Country report 2008, The Netherlands, <http://www.non-discrimination.net/content/media/2007-DE-Country%20Report%20Final.pdf> [16. April 2010].

Isensee, Josef; Kirchhof, Paul (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band V, Allgemeine Grundrechtslehren, 2. Aufl. 2000, Heidelberg.

Jarass, Hans; Pieroth, Bodo (Hrsg.): Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar, 10. Aufl. 2009, München.

Kádár, András: Executive Summary. Country Report Hungary 2008 on measures to combat discrimination, 2008, <http://www.non-discrimination.net/content/media/2008-HU-Summary%20country%20Report%20final.pdf> [16. April 2010].

Kádár, András: Report on measures to combat discrimination. Directives 2000/43/EC and 2000/78/EC. Country report 2008, Hungary, <http://www.non-discrimination.net/content/media/2008-HU-Country%20Report%20final.pdf> [16. April 2010].

Kaloianov, Radostin: Affirmative Action für MigrantInnen: am Beispiel Österreich, 2008, Wien.

Kamanabrou, Sudabeh: Die arbeitsrechtlichen Vorschriften des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes, RdA 2006, S. 321-339.

King, Lisa: Positive Action in Great Britain - The Race Equality Duty, in: *Cormack, Janet (Hrsg.): Combating discrimination in goods and services*, 2004, S. 22-24, http://www.equineteurope.org/2061_exp5_en.pdf [16. April 2010].

Köppel, Petra; Yan, Junchen; Lüdicke, Jörg: Cultural Diversity Management in Deutschland hinkt hinterher, 2007, http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/xcms_bst_dms_21374__2.pdf [16. April 2010].

Korff, Douwe: EC Study on the Implementation of Data Protection Directive – comparative study of national laws, 2002, Cambridge, http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/privacy/docs/lawreport/consultation/univessex-comparativestudy_en.pdf [16. April 2010].

Ktistakis, Ioannis: Report on measures to combat discrimination. Directives 2000/43/EC and 2000/78/EC. Country report 2007, Greece, <http://www.non-discrimination.net/content/media/2007-EL-Country%20Report%20Final.pdf> [16. April 2010].

Lam, Claudia: Positive action in the access to and supply of goods and services, in: *Cormack, Janet (Hrsg.): Combating discrimination in goods and services*, 2004, S. 15-21, http://www.equineteurope.org/2061_exp5_en.pdf [16. April 2010].

Lappalainen, Paul: Ansporn für Führungskräfte zur Förderung positiver Maßnahmen, in: Europäische Kommission, Chancengleichheit verwirklichen. Welche Rolle soll positiven Maßnahmen zukommen?, 2007, Luxemburg, S. 14-15.

Latraverse, Sophie: Executive Summary. French report on measures to combat discrimination, 2007, <http://www.non-discrimination.net/content/media/2007-FR-Summary%20Final.pdf> [16. April 2010].

Latraverse, Sophie: Report on measures to combat discrimination. Directives 2000/43/EC and 2000/78/EC. Country report 2008, France, <http://www.non-discrimination.net/content/media/2008-FR-Summary%20country%20Report%20final.pdf> [16. April 2010].

Löther, Andrea (Hrsg.): Erfolg und Wirksamkeit von Gleichstellungsmaßnahmen an Hochschulen, 2004, Bielefeld.

Mahlmann, Matthias: Gleichheitsschutz und Privatautonomie, ZeuS 2002, S. 407-425.

Mahlmann, Matthias: Report on measures to combat discrimination. Directives 2000/43/EC and 2000/78/EC. Country report 2008, Germany, <http://www.non-discrimination.net/content/media/2007-DE-Country%20Report%20Final.pdf> [16. April 2010].

Maihofer, Andrea: Geschlecht als Existenzweise: Macht, Moral, Recht und Geschlechterdifferenz, 1995, Frankfurt am Main.

Makkonen, Timo: Die Bemessung von Diskriminierung. Datenerhebung und EU-Rechtsvorschriften zur Gleichstellung, 2007, Luxemburg.

Makkonen, Timo: Report on measures to combat discrimination. Directives 2000/43/EC and 2000/78/EC. Country report 2007, Finland, <http://www.non-discrimination.net/content/media/2007-FI-Country%20Report%20Final.pdf> [16. April 2010].

Mangoldt, Hermann von; Klein, Friedrich; Starck, Christian (Hrsg.): Kommentar zum Grundgesetz, Präambel, Artikel 1 bis 19, 5. Aufl. 2005, München.

Mangoldt, Hermann von; Klein, Friedrich; Starck, Christian (Hrsg.): Kommentar zum Grundgesetz, Artikel 20 bis 82, 5. Aufl. 2005, München.

McCrudden, Christopher: Rethinking Positive action, in: *Industrial Law Journal* (219) 1986, S. 223-225.

McCrudden, Christopher; Ford, Robert; Heath, Anthony: Legal Regulation of Affirmative Action in Northern Ireland: An Empirical Assessment, in: *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 24 (2004), No. 3, S. 363-415.

Meinel, Gernod; Heyn, Judith; Herms, Sascha: Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz. Kommentar, 2007, München.

Merx, Andreas; Überacker, Jutta: Länderreport Österreich: Zweieinhalb Jahre neues Gleichbehandlungsrecht: Entstehungsgeschichte – kritische Darstellung der Gesetze – Erfahrungen mit dem Antidiskriminierungsrecht und Diversity in der arbeitsrechtlichen Praxis, in: *Info-Brief Nr. 8 der Arbeitsgruppe Gleichbehandlung des Forums gegen Rassismus*, 2007, S. 27-33, http://www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/134774/publicationFile/14372/Rassismus_Info_Brief_Nr_8.pdf [16. April 2010].

Moyse, Francois: Report on measures to combat discrimination. Directives 2000/43/EC and 2000/78/EC. Country report 2007, Luxembourg, <http://www.non-discrimination.net/content/media/2007-LU-Country%20Report%20Final.pdf> [16. April 2010].

Münch, Ingo von; Kunig, Philip (Hrsg.): Grundgesetz-Kommentar, Art. 20 bis Art. 69, 4./5. Aufl. 2001, München.

Nollert-Borasio, Christiane: Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz. Basiskommentar zu den arbeitsrechtlichen Regelungen, 2. Aufl. 2008, Frankfurt am Main.

Norberg, Per: Government white paper on active measures. News Report vom 5. Februar 2010, <http://www.regeringen.se/sb/d/108/a/138814> [16. April 2010]

O’Cinneide, Colm: Executive Summary. Country Report United Kingdom 2008 on measures to combat discrimination, 2008, <http://www.non-discrimination.net/content/media/2008-UK-Summary%20country%20report%20final.pdf> [16. April 2010].

O’Cinneide, Colm: Report on measures to combat discrimination. Directives 2000/43/EC and 2000/78/EC. Country report 2008, United Kingdom, http://www.non-discrimination.net/content/media/2008-UK-Country%20Report_final.pdf [16. April 2010].

O’Farrell, Orlagh: Executive Summary. Country Report Ireland 2008 on measures to combat discrimination, 2008, <http://www.non-discrimination.net/content/media/2008-IE-Summary%20Country%20report%20final.pdf> [16. April 2010].

O’Farrell, Orlagh: Report on measures to combat discrimination. Directives 2000/43/EC and 2000/78/EC. Country report 2008, Ireland, <http://www.non-discrimination.net/content/media/2008-IE-Country%20Report%20final.pdf> [16. April 2010].

Olsen, Kofod: Report on measures to combat discrimination. Directives 2000/43/EC and 2000/78/EC. Country report 2007, Denmark, <http://www.non-discrimination.net/content/media/2007-DK-Country%20Report%20Final.pdf> [16. April 2010].

Peelo, Damien; O’Connor, Aodh; O’Toole, Grainne: Positive Action for Traveller Employment, 2008, <http://www.equality.ie/index.asp?docID=749> [16. April 2010].

Perchinig, Bernhard: Politische und rechtliche Rahmenbedingungen für betriebliche Antidiskriminierungspolitik in ausgewählten Ländern, 2003, http://www.gleiche-chancen.at/presse/Perchinig_2003.pdf [16. April 2010].

Pfarr, Heide; Bertelsmann, Klaus: Diskriminierung im Erwerbsleben: Ungleichbehandlungen von Frauen und Männern in der Bundesrepublik Deutschland, 1989, Baden-Baden.

Pfarr, Heide: Quoten und Grundgesetz: Notwendigkeit und Verfassungsmässigkeit von Frauenförderung, 1988, Baden-Baden.

Pfarr, Heide; Kocher, Eva: Kollektivverfahren im Arbeitsrecht: Arbeitnehmerschutz und Gleichberechtigung durch Verfahren, 1998, Baden-Baden.

Phillips, Trevor: Equality and Human Rights Commission, Positive Action: What´s in it for Employers? 2009, <http://www.equalityhumanrights.com/fairer-britain/speeches/-positive-action-what-s-in-it-for-employers> [16. April 2010].

Raasch, Sibylle: Frauenquoten und Männerrechte, 1991, Baden-Baden.

Raasch, Sibylle; Rastetter, Daniela: Die Anwendung des AGG in der betrieblichen Praxis, 2009, http://www.migration-boell.de/downloads/diversity/AGG_Projektbericht_09-02-18.pdf [16. April 2010].

Rass-Turgut, Seda: Integrationsatlas des Handwerks, 2009, http://www.zdh.de/fileadmin/user_upload/publikationen/sonstige/Integrationsatlas_des_Handwerks.pdf [16. April 2010].

Rodriguez, Lorenzo Cachón: Report on measures to combat discrimination. Directives 2000/43/EC and 2000/78/EC. Country report 2007, Spain, <http://www.non-discrimination.net/content/media/2007-ES-Country%20Report%20Final.pdf> [16. April 2010].

Roetteken, Torsten von: Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz. Kommentar zu den arbeits- und dienstrechtlichen Regelungen, 2007, Heidelberg.

Rudolf, Beate; Mahlmann, Matthias (Hrsg.): Gleichbehandlungsrecht. Handbuch, 2007, Baden-Baden.

Rust, Ursula; Falke, Josef (Hrsg.): AGG. Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz mit weiterführenden Vorschriften. Kommentar, 2007, Berlin.

Sachs, Michael (Hrsg.): Grundgesetz. Kommentar, 5. Aufl. 2009, München.

Säcker, Franz Jürgen (Hrsg.): Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch: Allgemeiner Teil, AGG, 5. Aufl. 2007, München.

Säcker, Franz-Jürgen: „Vernunft statt Freiheit!“ - Die Tugendrepublik der neuen Jakobiner. Referentenentwurf eines privatrechtlichen Diskriminierungsgesetzes“, ZRP 2002, S. 286-290.

Sacksofsky, Ute: Das Grundrecht auf Gleichberechtigung: eine rechtsdogmatische Untersuchung zu Artikel 3 Absatz 2 des Grundgesetzes, 2. Aufl., 1996, Baden-Baden.

Schiek, Dagmar (Hrsg.): Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (AGG): ein Kommentar aus europäischer Perspektive, 2007, München.

Schiek, Dagmar: Differenzierte Gerechtigkeit: Diskriminierungsschutz und Vertragsrecht, 2000, Baden-Baden.

Schindlauer, Dieter: Report on measures to combat discrimination. Directives 2000/43/EC and 2000/78/EC. Country report 2008, Austria, <http://www.non-discrimination.net/content/media/2008-AT-Country%20Report%20final.pdf> [16. April 2010].

Schlachter, Monika: Das Arbeitsrecht im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz, ZESAR 2006, S. 391-399.

Schleusener, Aino; Suckow, Jens; Voigt, Burkhard: AGG. Kommentar zum Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz, 2. Aufl. 2008, Neuwied.

Schmidt-Bleibtreu, Bruno; Hofmann, Hans von (Hrsg.): GG, Kommentar zum Grundgesetz, 11. Aufl. 2008, Köln.

Simon, Patrick: Statistiken über positive Maßnahmen: nicht nur ein Hilfsmittel, sondern eine Pflicht, in: Europäische Kommission, Chancengleichheit verwirklichen. Welche Rolle soll positiven Maßnahmen zukommen?, 2007, Luxemburg, S. 24-25.

Simoni, Alessandro: Executive Summary. Country Report Italy 2008 on measures to combat discrimination, 2008, <http://www.non-discrimination.net/content/media/2008-IT-Summary%20country%20Report%20final.pdf> [16. April 2010].

Simoni, Alessandro: Report on measures to combat discrimination. Directives 2000/43/EC and 2000/78/EC. Country report 2008, Italy, http://www.non-discrimination.net/content/media/2008-IT-Country_Report_LN_final.pdf [16. April 2010].

Spencer, Sarah: Gleichstellung und Diversität in den Bereichen Beschäftigung und Dienstleistungen: Kommunale Strategien für Migranten in Europa, 2008, <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2008/71/de/1/ef0871de.pdf> [16. April 2010].

Stiegler, Barbara: Wie Gender in den Mainstream kommt: Konzepte, Argumente und Praxisbeispiele zur EU-Strategie des Gender Mainstreaming 2000, <http://www.fes.de/fulltext/asfo/00802toc.htm> [16. April 2010]

Thomas, Roosevelt, R. Jr., Redefining Diversity, 1996, New York.

Thüsing, Gregor: Arbeitsrechtlicher Diskriminierungsschutz: das neue Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz und andere arbeitsrechtliche Benachteiligungsverbote, 2007, München.

Thüsing, Gregor: Gleichbehandlung männlicher und weiblicher Arbeitnehmer, DB 2002, S. 1452-1455.

Trauner, Helene; Sohler, Karin: Betriebliche Maßnahmen gegen Diskriminierung und zur Gleichstellung von MigrantInnen und ethnischen Minderheiten im europäischen Vergleich, 2005, Wien, http://www.gleiche-chancen.at/down/M1_Endbericht_EU.pdf [16. April 2010].

Wendeling-Schröder, Ulrike; Stein, Axel: Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz. Kommentar, 2008, München.

Wladasch, Katrin: Anti-Diskriminierungsgesetzgebung in Österreich, 2004, <http://www.gleichen.chancen.at/down/antidisk.pdf> [16. April 2010].

Wladasch, Katrin; Liegl, Barbara: Positive Maßnahmen. Ein Handbuch zur praxistauglichen Umsetzung von Maßnahmen zur Bekämpfung von struktureller Diskriminierung und zur Herstellung von mehr Chancengleichheit, 2009, Wien.

Diese PDF ist Teil der Öffentlichkeitsarbeit der Antidiskriminierungsstelle des Bundes; sie wird kostenlos abgegeben und ist nicht zum Verkauf bestimmt.

Herausgeber:

Antidiskriminierungsstelle des Bundes
Glinkastraße 24
10117 Berlin
www.antidiskriminierungsstelle.de

Autoren:

Alexander Klose

Law & Society Institute Berlin (LSI Berlin) - Institut für interdisziplinäre Rechtsforschung
Lehrstuhl Prof. Dr. Susanne Baer, LL.M.
Juristische Fakultät der Humboldt Universität zu Berlin
Unter den Linden 6, 10099 Berlin
Tel: 0049 (030) 2093 3451
Fax: 0049 (030) 2093 3431
E-Mail: lsi@rewi.hu-berlin.de
<http://www.lsi-berlin.org>

Andreas Merx

Pro Diversity
Fuldastr. 54, 12043 Berlin
Tel: 0049 (030) 616 208 79
Mobile: 0049 (0)176 293 295 15
E-Mail: andreas.merx@pro-diversity.de
<http://pro-diversity.de>

Kontakt:

Zentrale: 030 18 555-1855
Beratung: 030 18 555-1865 (Mo bis Fr, 9–12 Uhr und 13–15 Uhr)
Fax: 030 18 555-41865
Besuchszeiten nach Vereinbarung
E-Mail: poststelle@ads.bund.de

Gestaltung: ADS-1

Stand: 28.06.2010

Dieses Dokument wurde im Auftrag der Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS) erstellt. Der Inhalt des Dokuments wird vollständig von den Autoren verantwortet und spiegelt nicht notwendigerweise die Position der ADS wider.