Chancengleichheit verwirklichen
Welche Rolle soll positiven Maßnahmen zukommen?

2007 — Europäisches Jahr der Chancengleichheit für alle

Europäische Kommission

Gleichbehandlungsprozesse bei Auswahl und Anwerbung

Vincent Van Malderen, Leiter des Diversitätsprojekts, Selor, Belgien

Vincent Van Malderen: „Mit unserer Diversitätspolitik sollen insbesondere Jobbewerber aus ethnischen Minderheiten, Arbeitsuchende mit Behinderungen und Frauen angesprochen werden, die sich um Managementstellen bewerben."

Das belgische Föderalamt für die Personalauswahl (Selor) ist die für die Anwerbung und die Karriereentwicklung von Beamten verantwortliche Institution. Chancengleichheit ist der organisatorischen Struktur von Selor inhärent. Vielfalt gehört zu den unterstützenden Verfahren und interagiert als solches mit den Hauptverfahren (Auswahl, Orientierung, Zertifizierung) sowie mit anderen unterstützenden Verfahren wie etwa Kommunikation und Innovation.

Das wichtigste Endprodukt und -ziel der Diversitätsprozesse ist die Schaffung objektiver und neutraler Wartelisten kompetenter Bewerber für ganz bestimmte Stellen. Um dies zu erreichen, müssen die Auswahl- und Screeningmethoden allen zugänglich sein. Seit 2003 hat Selor eine ganze Reihe von Diversitätsprojekten ins Leben gerufen, die entsprechend den aktuellen Grundsätzen eines guten Diversitätsmanagements entwickelt wurden.

Nichtdiskriminierung gewährleisten

Oberste Aufgabe einer jeden Einrichtung im Hinblick auf die Gleichbehandlung ist es, die tatsächliche Anwendung aller Nichtdiskriminierungsvorschriften sicherzustellen. Gemäß der Selor-Philosophie müssen sich alle Beschäftigten – nicht nur das Management und die Rechtsabteilung – über die entsprechenden Rechtsvorschriften im Klaren sein. Dies vor Augen, haben wir Diversitätsschulungen entwickelt, bei denen alle rechtlichen Belange behandelt und alle Beschäftigten über die einschlägigen gesetzlichen Anforderungen informiert werden. Andere Schulungsthemen betreffen das Diversitätsmanagement, die gegenwärtige Lage in Belgien und konkrete Instrumente, die zur Förderung von Vielfalt eingesetzt werden können.

Eines der Selor-Projekte heißt „Proaktives Diversitätsscreening". Unser Anwerbungsverfahren beinhaltet eine Prüfphase. Wann immer wir das von uns eingesetzte Prüfverfahren auf den neuesten Stand bringen, setzen wir ein Screening-Gremium mit Experten aus den Bereichen Produktentwicklung, Benutzerfreundlichkeit, Informations- und Kommunikationstechnologie sowie Diversität ein. Vertragspartner, die neue Prüfungsverfahren für uns entwickeln, verpflichten wir zur Berücksichtigung von Diversität. Kann das betreffende Unternehmen uns keine ausreichenden diversitätsbezogenen statistischen Angaben liefern, verpflichten wir uns zur Zusammenarbeit mit diesem Unternehmen, um bei zukünftigen Entwicklungsprojekten statistische Forschung durchzuführen. Dieses Jahr führen wir Tests mit Freiwilligen durch, um festzustellen, inwieweit der ethnische Hintergrund im Auswahlverfahren eine Rolle spielt.

Ein weiteres Projekt zur Gewährleistung der Nichtdiskriminierung besteht darin, sicherzustellen, dass bei den von uns koordinierten Auswahlverfahren „angemessene Vorkehrungen" getroffen werden. Dadurch sollen alle Personen mit einer Behinderung, die sich um die gleiche Stelle bewerben, an einem Auswahlverfahren teilnehmen können, das auf ihre spezifischen Bedürfnisse Rücksicht nimmt. Selor hat mit diesem Projekt einen beträchtlichen Sachverstand erworben. Heute befinden sich etwas mehr als 1 000 Bewerber mit Behinderungen in unserer Datenbank.

Chancengleichheit fördern

In einem zweiten Schritt sollen unsere Projekte gefördert und den entsprechenden Zielgruppen sowie der breiten Öffentlichkeit vermittelt werden. Zur Ana-

lyse und Validierung laufender sowie künftiger Projekte haben wir ein Expertennetzwerk für Fragen im Zusammenhang mit „Behinderung“ und „ethnischen Minderheiten“ eingerichtet. Für Jobbörsen und Lehrgänge haben wir auch einen Diversitätsstand.

Des Weiteren organisiert Selor eigene Veranstaltungen, etwa den zweijährlichen „Talent@Public“, der um die 10 000 Besucher anzieht. Bei der letzten Messe gab es zwei Diversitätslehrgänge, in deren Rahmen Sachverständige der breiten Öffentlichkeit bewährte Praktiken darlegten. Darüber hinaus veranstalten wir alle zwei Jahre einen Tag der Offenen Tür, zu dem üblicherweise um die 5 000 Besucher kommen. Damit haben wir eine weitere Plattform, auf der wir auf die große Bedeutung von Chancengleichheit in unserer Arbeit aufmerksam machen können.

Durch Vorstellung unserer Projekte und Aktivitäten im Rahmen von Präsentationen tauschen wir unser Know-how auch mit anderen Organisationen aus. Hierzu gehörte auch die Erstellung des Films „Selection and Diversity“ („Auswahl und Vielfalt“), der das doppelte Ziel verfolgt, einerseits das Auswahlverfahren zu entmystifizieren und andererseits mehr Personen aus ethnischen Minderheiten dazu zu bringen, sich überhaupt zu bewerben.

Zudem haben wir zwei „Diversitätskanäle“ eingerichtet, um einige der unbesetzten Stellen, für die wir das Auswahlverfahren durchführen, zu veröffentlichen und bekannt zu machen. Zielgruppe dieser speziellen Kanäle sind Angehörige ethnischer Minderheiten und Menschen mit Behinderungen.

Zunehmende Vielfalt

Mit unserer Diversitätspolitik sollen insbesondere Jobbewerber aus ethnischen Minderheiten, Arbeitssuchende mit Behinderungen sowie Frauen angesprochen werden, die sich um Managementstellen bewerben. Durch unsere Projekte kann die Zahl der Bewerber erhöht werden, was zu einer erfolgreicheren Anwerbung und Repräsentation dieser Gruppen führen wird.

Demselben Zweck dienen zwei weitere laufende Maßnahmen: Bewerber mit einer attestierten Behinderung können auf eine spezielle Warteliste für Bewerber mit Behinderungen gesetzt werden. Die Kandidaten dieser Liste können bevorzugt behandelt, das heißt mit Vorrang vor den Bewerbern der regulären Liste berücksichtigt werden. Außerdem finanzieren wir Events zur Unterstützung der Netzwerkbildung durch Frauen, um sie zu motivieren, sich für die über unsere Auswahlverfahren zugänglichen Managementstellen zu bewerben. Als zusätzlicher positiver Schritt wäre die Einsetzung von mehr Frauen in unseren Anwerbungsgremien zu nennen.

Weitere Informationen

Selor: www.selor.be

Positive Maßnahmen zur Integration von Roma in die Polizeibehörden

Hauptmann György Makula, Generalsekretär des Verbandes der europäischen Roma-Polizeibeamten (Fraternal Association of European Roma Law Enforcement Officers)

Die Roma-Bevölkerung in Ungarn wird auf 550 000 bis 600 000 Mitglieder geschätzt, was einem Anteil von etwa 5,5 – 6 % an der Gesamtbevölkerung entspricht. In Ungarn lebt die viertgrößte Roma-Gemeinde der Europäischen Union – nach Rumänien, Bulgarien und Spanien. Wenn die Roma voll in die Gesamtgesellschaft integriert werden sollen, müssen sie in zentralen Bereichen vertreten sein: in der Regierungsverwaltung, den Strafverfolgungsorganen und den Medien.

Die Zusammenarbeit zwischen der Polizei, Nichtregierungsorganisationen der Roma und autonomen

Roma-Verwaltungen begann 1994. Von 1996 bis 1997 führte der ungarische Innenminister eine Umfrage zur Haltung von Polizeikräften gegenüber Angehörigen der Roma-Gemeinde durch. Daraufhin wurden zwischen den Roma-Minderheitsverwaltungen und den Strafverfolgungsbehörden Abkommen unterzeichnet, es gab Polizeistipendien für Roma-Sekundarschüler. Zur Förderung beru icher Laufbahnen bei der Polizei werden derzeit Sommer-Camps für Roma-Jugendliche organisiert. Hauptzweck all dieser Maßnahmen ist die Erhöhung des Roma-Anteils bei den Strafverfolgungsorganen.

Der Verband der Europäischen Roma-Polizeibeamten wurde im November 2006 in Budapest ins Leben gerufen. Geleitet wurde die Initiative, die Partner aus Bulgarien, der Tschechischen Republik, Rumänien und der Slowakei zusammengebracht hat, von Ungarn. Der Verband wurde auf Betreiben ungarischer Polizeibeamter sowohl aus der Gruppe der Roma als auch anderer Herkunft gegründet und von ungarischen wie ausländischen Partnerorganisationen aktiv unterstützt. Leitende Beamte des ungarischen Ministeriums für Justiz und Polizeiwesen sowie andere Strafverfolgungsbehörden haben sich von Anfang an entschlossen gezeigt, sich für dieses Unterfangen einzusetzen und an der praktischen Umsetzung mitzuarbeiten.

Ziele des Verbandes

Der Verband der europäischen Roma-Polizeibeamten tritt für die Umsetzung nationaler und europäischer Zielvorgaben ein, etwa die Förderung der Chancengleichheit bei den Strafverfolgungsbehörden Ungarns und anderer EU-Mitgliedstaaten, den Abbau gegenseitiger Vorurteile zwischen Strafverfolgungsbehörden und Roma-Gemeinden, die Erhöhung des Anteils von Beamten mit Roma-Herkunft bei den Strafverfolgungsorganen und die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der derzeit im Dienst be ndlichen Roma.

Folgende Ziele sind für den Verband gleichermaßen wichtig: Bereitstellung von Unterstützung bei der Überwindung von Identitätsproblemen von Roma-Beamten, Mediation bei Kon ikten zwischen Roma und Polizei, Abbau von Vorurteilen gegenüber Roma bei den Mehrheitsgesellschaften und dadurch Voranbringen der nationalen und der europäischen Integration der Roma-Minderheit, Unterstützung der Beteiligung von Roma an nationalen und internationalen Polizeilehrgängen und Zusammenarbeit mit nationalen sowie internationalen Partnerorganisationen.

Hauptmann György Makula: „Hauptziel der Maßnahmen sind mehr Strafverfolgungsbeamte aus dem Kreise der Roma."

Dabei beschränkt sich der Wirkungsbereich der Verbandsaktivitäten nicht auf die Beziehungen von Roma, ihre Repräsentation und das Thema Diskriminierung. Zu seinem Tätigkeitsgebiet zählen auch ihre Bildungs-, Beschäftigungs- und Wohnsituation. Die Unterstützung der Rekrutierung von Roma durch die Polizei hat sowohl sozialen als auch wirtschaftlichen Nutzen. Die Erfahrung hat gezeigt, dass Berufe im Strafverfolgungswesen für Jugendliche – die aufgrund der schlechten nanziellen Lage ihrer Familien eigentlich nicht studieren könnten – eine hervorragende Chance darstellen, aus dem Teufelskreis der Deprivation auszubrechen, ihren Lebensstandard zu verbessern und sich eine beru iche Laufbahn aufzubauen.

Die Zahl der europäischen Initiativen zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen Polizei und Roma-Gemeinden oder zur Förderung der Anwerbung und Unterstützung von Polizeibeamten mit Roma-Herkunft ist nach wie vor sehr gering. Aus diesem Grund und auch, weil Roma die größte ethnische Minderheit in Europa darstellen, kommt dieser Initiative besondere Bedeutung zu. Das Netzwerk wird sich wohl weiter vergrößern und Mitgliedsorganisationen aus anderen europäischen Ländern einbeziehen – und damit zur Inangri nahme des Themas in einem breiteren Umfeld beitragen.

Ansporn von Führungskräften zur Förderung positiver Maßnahmen

Paul Lappalainen, leitender Rechtsexperte, Schwedische Integrationsbehörde

Über lange Zeit begaben sich wohlmeinende Weiße in die segregierten Gebiete der USA. Sie wollten an der Lösung des „Schwarzen"- bzw. „Farbigen"-Problems mitwirken. Der Wendepunkt kam in den 1960er Jahren. Mit immer stärker werdender Stimme wurde betont, es gebe „kein Schwarzen-Problem, sondern ein Weißen-Problem". Zentraler Punkt waren mangelnde Gleichberechtigung und mangelnde Chancengleichheit – die Unfähigkeit der politischen Machthaber im Umgang mit Rassismus und Diskriminierung.

Bis zu der Zeit gingen die politischen Entscheidungsträger davon aus, dass Rassendiskriminierung nicht durch Gesetze abgescha□t werden könne, sondern nur durch Veränderungen in den Köpfen – und Herzen. Earl Warren, damals oberster Richter der USA, legte jedoch Folgendes dar: „Das ist ein Irrglaube. Natürlich, Vorurteile können nicht abgescha□t werden, aber die Nachteile, die anderen aufgrund dieser Vorurteile zugefügt werden, sehr wohl."

Gesetze, Vorschriften und Politikstrategien können unabhängig von persönlichen Einstellungen Verhalten dann ändern, wenn mit diesem Verhalten □-nanzielle Ausgaben verbunden sind. Der ö□entliche Druck führte zu Antidiskriminierungsgesetzen und Instrumenten ergänzend zu den Rechtsvorschriften, etwa Antidiskriminierungsklauseln in ö□entlichen Aufträgen.

Das Risiko, Aufträge der ö□entlichen Hand nicht zu bekommen, war für Unternehmen ein Ansporn, Diskriminierungen zumindest zu vermeiden. Darüber hinaus führte die Vertragseinhaltung zu positiven Maßnahmen, nicht etwa im Sinne von Quoten oder positiver Diskriminierung, sondern im Hinblick auf eine ernsthafte Überprüfung der Art und Weise, in der viele Arbeitgeber ihre Beschäftigten einstellten und beförderten. Viele sind von Ausgrenzungsmechanismen zu Eingliederungsmechanismen übergegangen.

In *The Blue and Yellow Glass House: Structural Discrimination in Sweden*, einer 2005 abgeschlossenen Umfrage der schwedischen Regierung, hatte ich verschiedene Reformen empfohlen, darunter die Aufnahme und Anwendung von Antidiskriminierungsklauseln in allen nationalen Verträgen. Die vorgeschlagene Regierungsverordnung basiert auf der im Januar 2005 vom Stockholmer Stadtrat verabschiedeten Bestimmung.

Mit dieser Vertragsklausel willigt der Lieferant ein, sich bei seinen Aktivitäten in Schweden an die geltenden Antidiskriminierungsvorschriften zu halten, Subunternehmern die gleiche P□icht aufzuerlegen und dem Vertrag schließenden Unternehmen über die getroffenen Vertragseinhaltungsmaßnahmen auf Anfrage schriftlich Bericht zu erstatten. Der Lieferant anerkennt außerdem, dass ein Verstoß gegen die Klausel einen schwerwiegenden Vertragsbruch darstellt und der Vertragspartner das Recht zur Vertragsau□ösung hat.

Die Aufnahme und Anwendung solcher Klauseln wurde in Schweden fast zehn Jahre lang debattiert. Experten aus dem Bereich des öf-

Paul Lappalainen: „Gesetze, Vorschriften und Politikstrategien können Verhalten dann ändern, wenn es ans Geld geht."

fentlichen Auftragswesens äußerten Zweifel an der Rechtmäßigkeit einer solchen Bestimmung. Stellungnahmen der Kommission, die Rechtssprechung und Änderungen der Richtlinien zum öffentlichen Auftragswesen haben bislang jedoch keine weitere Nahrung zur Aufrechterhaltung dieser Zweifel geliefert – im Gegenteil. Diese Anpassungen zeigen, dass Sonderbedingungen zulässig sind, und könnten bei sozialen und ökologischen Erwägungen durchaus eine Rolle spielen.

Demokratie und Qualität

Es ist wichtig aufzuzeigen, dass der Einführung solcher Klauseln sowohl demokratische Aspekte als auch Qualitätsfragen zugrunde liegen. Vom demokratischen Standpunkt her ist es wichtig, dass die Bevölkerung in gewissem Maße darauf vertrauen kann, dass die öffentliche Hand ihre Steuergelder nicht an Unternehmen verteilt, die Diskriminierungen praktizieren. Dies könnte nämlich bei einigen Bevölkerungsteilen zu einer nachlassenden Bereitschaft führen, Steuern zu zahlen.

Im Hinblick auf die Qualität besteht der Hauptnutzen von Antidiskriminierungsvorschriften darin, dass sie sicherstellen, dass Arbeitgeber die qualifiziertesten Bewerber oder Beschäftigten nicht etwa aufgrund irrelevanter Merkmale diskriminieren – wie etwa Geschlecht, ethnische Abstammung, Religion oder Weltanschauung, Behinderung oder sexuelle Ausrichtung. Nimmt ein Arbeitgeber die geringere Qualifizierung von Personal in Kauf, steigt das Risiko, dass die produzierten Waren bzw. Dienstleistungen nicht dem höchsten Qualitätsstandard entsprechen.

Die Vertragseinhaltung hatte in den USA und in Kanada positive Auswirkungen im Hinblick auf die Beschäftigung von Frauen und Angehörigen ethnischer Minderheiten. Es ist außerdem bemerkenswert, dass diese Effekte trotz der Tatsache erzielt wurden, dass nur sehr wenige Verträge gekündigt wurden. Wichtigste Auswirkung waren offenbar sowohl präventive Gleichbehandlungsmaßnahmen als auch die Förderung der Gleichstellung. Zu den von den Arbeitgebern getroffenen positiven Maßnahmen gehörte auch, sicherzustellen, dass bei ihren Einstellungsverfahren keine Personengruppen diskriminiert werden, und mehr qualifizierte Frauen und Angehörige von Minderheiten zu einer Bewerbung um freie Stellen zu bewegen.

Im schwedischen öffentlichen Auftragswesen werden auf nationaler und kommunaler Ebene jährlich Aufträge im Wert von rund € 40 Milliarden abgeschlossen. In Anbetracht dieser Summe dürfte die Einführung solcher Vertragsklauseln zumindest zu einem verstärkten Interesse an der Beachtung der schwedischen Antidiskriminierungsvorschriften führen. Darüber hinaus werden einige Unternehmen sich bemühen, eine Vorreiterrolle in Bezug auf positive Maßnahmen zu übernehmen, um die qualifiziertesten Arbeitnehmer für sich zu gewinnen.

Damit dies richtig umgesetzt werden kann, müssen zuerst die politischen Entscheidungsträger selbst die Fähigkeit an den Tag legen, Wegbereiter zu sein. Andererseits müssen die Diskriminierungsopfer solche guten Führungsbeispiele aber auch einfordern.

Weitere Informationen

Det blågula glashuset - strukturell diskriminering i Sverige (The Blue and Yellow Glass House: Structural Discrimination in Sweden): www.regeringen.se/sb/dD/5073/a/46188 (in schwedischer Sprache mit 20-seitiger Zusammenfassung in englischer Sprache)

TEIL 3

POSITIVE MASSNAHMEN AUSSERHALB VON BESCHÄFTIGUNG UND BERUF

Einleitung

Maßnahmen gegen Diskriminierung betre□en häu□g Beschäftigung und Beruf, und dieser Bereich ist mit entsprechenden Gesetzen auch gut erfasst. Für die Gesellschaft insgesamt bedarf es jedoch weitergehender Maßnahmen, beispielsweise in Bezug auf die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen sowie die Gleichberechtigung und Chancengleichheit in wichtigen Bereichen außerhalb des Arbeitsplatzes. Welche Rolle Maßnahmen zur Förderung der Gleichbehandlung in Bildung, Gesundheitswesen und Politik spielen können, ist Gegenstand dieses Teils 3.

Nach Au□assung von Professorin Kathleen Lynch, Inhaberin des Lehrstuhls für Gleichstellungswissenschaft am University College Dublin, können positive Maßnahmen in der Bildung kurz- und mittelfristig willkommene Auswirkungen haben. So können sie zuvor benachteiligten Bevölkerungsgruppen den Zugang zu Hochschulen ermöglichen. Frau Lynch betont jedoch, dass diese Zugangsmöglichkeit unterstützender Begleitmaßnahmen bedürfe, und dass eine Zugangsberechtigung noch keine Arbeitsplatzgarantie für benachteiligte Bevölkerungsgruppen bedeute. Sie fordert eine „Bedingungsgleichheit", bei der den breiter angelegten wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Ein□ussfaktoren Rechnung getragen wird.

Trish Pashley vom Gleichberechtigungs- und Diversitätsprogramm beim britischen Gesundheitsausschuss gibt einen Überblick über dessen Vorgehensweise in Sachen Gleichbehandlung. Für den Ausschuss ist es in seiner Rolle als Sachverständigen- und Regulierungsorgan von größter Wichtigkeit, dass er bei seinen internen Richtlinien eine Vorbildfunktion übernimmt. In seiner Rolle als Arbeitgeber hat sich der Ausschuss vorgenommen, ein besseres Abbild der Gesellschaft zu sein.

Der Gesundheitsausschuss hat seine Maßnahmen gegen Diskriminierung aus Gründen der Rasse um ein Gleichstellungsprogramm für Behinderte erweitert. Sowohl an der Ausarbeitung des Programms wie auch an seiner Ausführung sind Behinderte beteiligt. Das Programm ist Bestandteil des weiterreichenden Vorhabens des Ausschusses, seine internen Abläufe unter Gleichbehandlungsgesichtspunkten zu überprüfen. Dabei arbeitet er eng mit Partnerorganisationen und Partnerbehörden zusammen, die sich mit Gleichstellungsfragen beschäftigen.

Politiker sind unsere gewählten Vertreter und tre□en in unserem Auftrag wichtige Entscheidungen. Es ist unerlässlich, dass diese Gruppe ein Spiegelbild der Gesellschaft ist, für die sie tätig wird. Raül Romeva, Stellvertretender Vorsitzender des Ausschusses für die Rechte der Frau und die Gleichstellung der Geschlechter des Europaparlaments, weist auf die niedrige Frauenquote in Entscheidungspositionen hin und spricht sich dafür aus, dass positive Maßnahmen auch bei der Lösung allgemeiner Probleme der Gleichberechtigung von Mann und Frau eine Rolle spielen sollten.

Der Wirkungsbereich positiver Maßnahmen und die Notwendigkeit gleicher Lebensbedingungen

Professorin Kathleen Lynch, Equality Studies Centre, School of Social Justice, University College Dublin, Irland

Die meisten Politikbereiche der EU befassen sich mit Diskriminierungsverboten und fördern eine „formelle Chancengleichheit", nicht aber eine „gerechte Chancengleichheit" oder „Gleichheit der Lebensbedingungen". Die gerechte Chancengleichheit im Sinne des Eintretens für positive Maßnahmen stellt einen willkommenen Fortschritt gegenüber der formellen Chancengleichheit dar und kann die Folgen früherer Diskriminierung kurz- bis mittelfristig überwinden helfen. Langfristig ist sie in ihrer Wirkung jedoch beschränkt. Nur eine Politik, die Bedingungsgleichheit fördert, kann auf längere Sicht eine echte Gleichberechtigung zwischen den gesellschaftlichen Gruppen gewährleisten.[1]

Positive Maßnahmen bieten – sofern sie im engeren und nicht im weiteren Sinne ergri□en werden – eine willkommene Bildungsgarantie für jene, die früher benachteiligt wurden und deshalb nicht am Wettlauf um einen Studienplatz teilnehmen können. Positive Maßnahmen gehen über formelle Chancengleichheit als politisches Ziel hinaus, weil sie dem Umstand Rechnung tragen, dass Zeugnissen und Empfehlungsschreiben ein Bildungswettbewerb vorausgeht und jene, die über unzureichende Mittel verfügen, in diesem Wettbewerb benachteiligt sind.

Eine Politik, die einen Zugang zu besserer Bildung garantieren will, kann jedoch nur funktionieren, wenn sie auch dafür sorgt, dass jene, denen ein Studienplatz garantiert wird, genügend Unterstützung erhalten, damit sie auf diesem Niveau erfolgreich sein können. Darüber hinaus muss die Art der positiven Maßnahme von Fall zu Fall bestimmt werden, da die Gründe für die frühere Benachteiligung von einer Gruppe zur anderen unterschiedlich sind.

Grenzen und Nachteile

In einer Gesellschaft, in der erhebliche Ungleichheiten bestehen und von Generation zu Generation weitergegeben werden, können positive Maßnahmen zwar das Leben von Teilen der Zielgruppen verändern, aber nicht die Chancen der vielen benachteiligten Menschen. Es können vielerlei Probleme auftreten. Da die Politik dazu neigt, ihre Maßnahmen lediglich auf einen bestimmten Prozentsatz der Betro□enen zu richten, pro□tieren in der Regel jene am meisten, die innerhalb einer Randgruppe am besten gestellt sind.

Bei Beschlüssen über positive Maßnahmen wird ferner stillschweigend jenen Systemen Glaubwürdigkeit zugestanden, die weiterhin eine strukturelle Verzerrung gegenüber Randgruppen aufweisen. Sehr deutlich wird dies bei der Gleichstellung von Mann und Frau; zwar haben sich von Männern dominierte Berufe oder Tätigkeitsfelder für Frauen geö□net, aber eben zu den Bedingungen, die seit jeher für Männer gelten. Frauen spielen in der Hochschulausbildung nach wie vor eine untergeordnete Rolle, weil sich die zutiefst patriarchalischen Strukturen dort nicht verändert haben.

Ein anderes Dilemma für bildungspolitische positive Maßnahmen besteht nach wie vor darin, dass sie als ungerechte Bevorzugung wahrgenommen werden, auch wenn sie vielleicht nur eine frühere Benachteiligung ausgleichen. Die daraus entstehenden Vorbehalte gegen die geförderten Bevölkerungsgruppen haben zur Folge, dass der Zweck der Maßnahmen, nämlich die Förderung der Gleichstellung einer Gruppe, von vornherein verfehlt wird.

Da das Entstehen bildungspolitischer Randgruppen überdies in den meisten westlichen Ländern untrennbar mit einem ungleichen Zugang zu Wohlstand und Einkommen verbunden ist, ändern positive Maßnahmen nichts am Gefüge der Wirtschaftsbeziehungen in einem kapitalistischen System, die den Randgruppen die Fähigkeit nehmen, vom Bildungsangebot zu pro□tieren.

---

[1] J. Baker, K. Lynch, S. Cantillon und J. Walsh (2004) Equality: From Theory to Action. London: Palgrave Macmillan.

Prof. Kathleen Lynch: „Positive Maßnahmen können zwar das Leben von Teilen der Zielgruppen verändern, aber nicht die Chancen der vielen benachteiligten Menschen."

Gleichstellung bei Bildungsteilhabe und Bildungsergebnissen

Bei vielen Beschlüssen über positive Maßnahmen liegt der Schwerpunkt auf dem Zugang zu einem bis dahin abgegrenzten Bildungssystem; weit weniger Aufmerksamkeit wird dagegen der Gleichstellung der zuvor Benachteiligten bei Bildungsteilhabe und Bildungsergebnissen im Sinne der Beschäftigungsmöglichkeiten nach der Ausbildung gewidmet. Wer annimmt, dass jemand von einer positiven Maßnahme schon allein durch den Zugang zum Bildungssystem pro□tiert hat, lässt außer Acht, in welchem Maße kulturelles und soziales Kapital – wie Klassenverbände, Geschlecht, ethnische Herkunft und Privilegien – das Ergebnis einer Bildungsteilhabe beein□ussen.

Wie Untersuchungen in mehreren Ländern ergeben haben, garantiert ein Abschlusszeugnis für zuvor bildungsferne Gruppen noch lange keinen guten Arbeitsplatz. Auch andere sozialpolitische Maßnahmen (beispielsweise Kinderbetreuung im Falle von Frauen oder auf kulturellen Vorurteilen beruhende Erwartungen, die Niederschlag in der Sozialpolitik □nden) bestimmen Bildungsergebnisse mit.

Bildung soll ausdrücklich der Entwicklung des Einzelnen dienen. Darüber hinaus erfüllt sie einen (keineswegs nur nachrangigen) Zweck als wichtigste Auswahlhilfe für die Arbeitgeber und für die Verteilung von Privilegien aufgrund von Zeugnissen. Das Problem besteht darin, dass sich die Bildungsträger diesen zweiten Zweck häu□g nicht wirklich zu Eigen machen. Vielmehr fördern Schulen und Hochschulen die Ungleichbehandlung noch durch soziale Auswahl und Schichtenbildung sowie durch interne Auswahlverfahren und Ranglisten. Dem muss bei Beschlüssen über positive Maßnahmen Rechnung getragen werden.

Unter dem Gesichtspunkt der „Bedingungsgleichheit" benötigen wir einen umfassenden Ansatz in der Bildungspolitik, einen Ansatz, der insbesondere den Zusammenhängen zwischen wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Ungleichheiten einerseits und einer Ungleichbehandlung in der Bildung andererseits Rechnung trägt. Es ist inzwischen hinreichend belegt, dass die Ungleichheit in der Bildung umso größer ist, je größer die wirtschaftliche Ungleichheit in einer Gesellschaft ist (und umgekehrt).

Mit Plänen für positive Maßnahmen lassen sich diese Auswirkungen nur unwesentlich ändern. Das liegt vor allem darin begründet, dass ein□ussreiche und besser gestellte Bevölkerungsgruppen versuchen, mit gerichtlichen Klagen (wie derzeit in den USA) oder durch den Aufbau alternativer Einrichtungen wie etwa Eliteschulen positive Maßnahmen zu unterbinden bzw. zu unterlaufen.

Wenn Europa ein dem Gleichheitsgedanken verp□ichtetes Bildungssystem will, so muss es auch eine stärker dem Gleichheitsgedanken verhaftete Gesellschaft haben; es muss für seine Bürger gleiche Lebensbedingungen scha□en – und nicht nur gleiche Chancen für mehr Ungleichheit.

Weitere Informationen

Equality Studies Centre, University College Dublin:
www.ucd.ie/esc/

Positive Maßnahmen im Gesundheitswesen: Gewährleistung der Ergebnisgleichheit

Trish Pashley, Equality and Diversity Programme, Healthcare Commission, Vereinigtes Königreich

Der Gesundheitsausschuss (Healthcare Commission) ist als Aufsichtsorgan für das britische Gesundheitswesen zuständig. Dessen Verbesserung steht im Mittelpunkt seines Handelns. Da die Behörde entschlossen ist, die Gesundheitsversorgung für alle zu verbessern, überrascht es vielleicht nicht, dass

Gleichbehandlung, Maßnahmen zur Förderung der Gleichstellung und der Einbeziehungsgrundsatz auf allen Ebenen des Ausschusses gang und gäbe sind.

Der Gesundheitsausschuss prüft die Auswirkungen von Gleichstellungs-, Diversitäts- und Menschenrechten auf alle Organisationen, die seiner Aufsicht unterstehen. Zudem wendet er die von ihm erlassenen Vorgaben auch im Umgang mit seinen eigenen Beschäftigten an.

Natürlich muss sich der Ausschuss an geltendes Recht halten, aber sein Engagement geht darüber hinaus. Er nutzt jede Gelegenheit, um Ergebnisgleichheit zu sichern – durch seine Richtlinien, durch die Überprüfung sowohl des staatlichen Gesundheitsdienstes (National Health Service) als auch des privaten Gesundheitssektors und durch seine Ermittlungen im Fall schwerwiegender Behandlungsfehler. Um die Effektivität seiner Maßnahmen zu gewährleisten, prüft der Ausschuss mithilfe seines speziellen Toolkits jede bestehende und neue Tätigkeit auf ihre Gleichstellungsverträglichkeit.

Im Kampf gegen die Diskriminierung von Behinderten und Angehörigen ethnischer Minderheiten hat der Gesundheitsausschuss seiner gesetzlichen P□icht bereits Genüge getan. Dem in Kürze zu verabschiedenden Gesetz über die P□icht zur Gleichstellung der Geschlechter wird er dadurch gerecht werden, dass er deutlich vor Ablauf der gesetzlichen Frist einen entsprechenden Aktionsplan bekannt gibt. Darüber hinaus wird der Ausschuss bestrebt sein, im Jahr 2007 alle Maßnahmen gegen Benachteiligungen aufgrund der Hautfarbe, einer Behinderung, des Geschlechts, des Alters und der sexuellen Orientierung zu bündeln.

Bei sich selbst anfangen

Der Gesundheitsausschuss hat seine Gleichstellungspläne erfolgreich als Diagnosehilfe zur Überprüfung seiner eigenen Gep□ogenheiten genutzt und wird auch in Zukunft so verfahren. Des Weiteren versucht er, seine Aktionspläne als Lernhilfe für seine Beschäftigten zu nutzen. Das erö□net vielfältige Chancen, da an jeder Maßnahme in der Regel mehrere Tätigkeitsebenen beteiligt sind. Zudem ist der Ausschuss bestrebt, zur Bearbeitung von Belegschaftsangelegenheiten Diversitätsnetze zu knüpfen.

Der Ausschuss ist sich darüber im Klaren, dass er die Kenntnisse, die Fähigkeiten und das Selbstvertrauen seiner im Außendienst eingesetzten Prüfer verbessern muss, wenn er seiner Rolle als wichtiger Ein□ussfaktor in den von ihm beaufsichtigten Organisationen gerecht werden will. Diese Herausforderung hat er teilweise dadurch bewältigt, dass er die betro□enen Mitarbeiter geschult und besser über die verwendeten Prüfungsleitfäden und Einstellungsformulare aufgeklärt hat.

Allerdings bleibt noch einiges zu tun. Nicht zuletzt muss der Ausschuss seine Rolle und seine P□ichten als Regulierungsorgan klarstellen. Wichtig ist, dass er interne Umsetzungsgruppen gebildet hat, die sich verlässlicher Führungsmethoden und Meldeverfahren bedienen. Gleichzeitig hat es sich das Exekutivteam zur Aufgabe gemacht, die im Rahmen der Pläne zur Gleichstellungsförderung erzielten Fortschritte zu prüfen.

Der Ausschuss ist ferner entschlossen, die internen und externen Aufgabenpläne einander anzugleichen, weil er davon überzeugt ist, dass alle Beschäftigten die Bedeutung der Gleichstellung verstehen und bei ihrer Arbeit berücksichtigen müssen, wenn der Ausschuss seine Ziele im Hinblick auf Vielfalt erreichen will.

Weitergabe von Informationen und Zusammenarbeit mit anderen

Der Gesundheitsausschuss wird auch künftig mit dem Ausschuss für Rassengleichbehandlung (Commission for Racial Equality/CRE), dem Ausschuss für Behindertenrechte (Disability Rights Commission/DRC) and dem Ausschuss für Chancengleichheit (Equal Opportunities Commission/EOC) zusammenarbeiten. Der Informationsaustausch zwischen den Partnern wird in entsprechenden Absichtserklärungen geregelt.

Der Gesundheitsausschuss hat ferner die Federführung im Rahmen des Konkordats inne, einer freiwilligen Vereinbarung zwischen Organisationen, die Regulierungs- und Kontrollaufgaben im englischen Gesundheitswesen wahrnehmen. Zu den Bereichen, die der Ausschuss zusammen mit seinen Konkordatspartnern bearbeitet, zählt ethnisches Monitoring. Er hat umfangreiche For-

Healthcare Commission

schungs- und Lobbymaßnahmen durchgeführt, in deren Folge er einem landesweiten Standard und anerkannten Praktiken in der Gesundheitsversorgung wesentlich näher gekommen ist.

Der Ausschuss sucht unermüdlich nach kreativeren Methoden zur Verwirklichung von Gleichstellung. Auch in Bezug auf seine Arbeit an einem Plan zur Ausgrenzungsbekämpfung nimmt er kein Blatt vor den Mund. Zudem hat er mehrere wegweisende Berichte über Gleichstellungsfragen in der Gesundheitsfürsorge veröffentlicht, unter anderem den Zensus „*Count Me In*“ zum Thema psychische Behinderungen, „*Safeguarding Children*“ (zusammen mit dem Ausschuss zur Kontrolle der Sozialpflege/Commission for Social Care Inspection) und „*Living Well in Later Life*“.

Der Vorsitzende des Ausschusses, Professor Sir Ian Kennedy, und die Geschäftsführerin Anna Walker versäumen keine Gelegenheit, für Gleichstellung und Vielfalt einzutreten. Außerdem vertreten sie beharrlich die Meinung, der Ausschuss selbst müsse in diesen Dingen Maßstäbe für andere setzen. Und sie meinen auch, dass Handeln mehr zählt als Worte, wenn es darum geht, sich von anderen zu unterscheiden.

Weitere Informationen

Programm zur Gleichstellung von Behinderten und Plan für positive Maßnahmen:
www.healthcarecommission.org.uk/_db/_documents/disability_equality_scheme_and_positive_action_plan.pdf

Positive Maßnahmen und Förderpolitik: Interview mit Raül Romeva, MdEP

Raül Romeva ist stellvertretender Vorsitzender des Ausschusses für die Rechte der Frau und die Gleichstellung der Geschlechter des Europäischen Parlaments.

Der Ausschuss für die Rechte der Frau und die Gleichstellung der Geschlechter

Ich werde nicht damit hinter dem Berg halten, dass der Ausschuss nicht für alle seine Mitglieder Priorität hat, aber ich halte ihn für wichtig und sehr positiv. Er bildet einen Raum, in dem man alle Politikbereiche der EU unter dem Gesichtspunkt der Geschlechtergleichstellung betrachten kann. Ich möchte, dass man diesen Ansatz – in allen Ausschüssen – in jeder Rede und jedem Beschluss im Haus des Europäischen Parlaments wiederfindet. Das ist gegenwärtig nicht der Fall.

Ich akzeptiere, dass dem Ausschuss für die Rechte der Frau und die Gleichstellung der Geschlechter bei seiner Arbeit Grenzen gesetzt sind, aber es ist wichtig, dass seine überaus positive Rolle anerkannt wird. Die Gleichstellung der Geschlechter ist bei ihm Tagesgeschäft, und so müsste es überall sein.

Manche finden es seltsam, dass ein Mann den stellvertretenden Vorsitz dieses Ausschusses führt. Für mich ist es unerlässlich, dass er sowohl mit Männern als auch mit Frauen besetzt ist. Die Diskussion sollte nicht nur von Frauen geführt werden, denn es ist Aufgabe der ganzen Gesellschaft, nicht nur von Frauen und Minderheiten, auf gleiche Chancen für alle hinzuarbeiten.

Der Anteil von Frauen in wichtigen Positionen

Wer sich einmal die Parlamente, die EU-Delegationen und auch die Staats- und Regierungschefs in der Europäischen Union ansieht, wird feststellen, dass wir von einem ausgewogenen Verhältnis zwischen den Geschlechtern weit entfernt sind. Das ist eine Tatsache, keine Meinung.

Weltweit sind nur 16 % der Parlamentarier Frauen. In den skandinavischen Ländern sind es 40 %, aber wenn

man jene europäischen Länder betrachtet, die Mitglied der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) sind – und die skandinavischen Mitglieder unberücksichtigt lässt –, dann liegt die Zahl kaum über dem globalen Durchschnitt.

Es ist eine Tatsache, dass sich der Frauenanteil im Europäischen Parlament durch die Osterweiterung der europäischen Union verringert hat. Weniger als ein Drittel der Europaparlamentarier sind Frauen. Auch in den EU-Abordnungen weltweit ist die Frauenquote zu niedrig. Lediglich sieben der 107 Delegationen werden von Frauen geleitet.

Positive Maßnahmen für ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den Geschlechtern

Die Situation ist klar – wir brauchen mehr Frauen in Entscheidungspositionen. Ich weiß, dass positive Maßnahmen umstritten sind. Wie leicht lässt sich ihnen entgegenhalten, bei einer Stellenausschreibung solle immer der beste Bewerber ausgewählt werden. Ich sehe das zwar genauso, aber richtig ist doch auch, dass es häufig genug Bewerber mit gleicher Qualifikation gibt. In diesen Fällen halte ich es für angebracht, hier und da eine Frau auszuwählen, um das Ungleichgewicht zwischen den Geschlechtern zu beseitigen.

Natürlich wird immer wieder einmal ein Fehler passieren und der falsche Kandidat ausgewählt. Das ist jedoch nach meiner Überzeugung kein Grund, über positive Maßnahmen den Stab zu brechen. Die Gefahr, dass nicht der beste Bewerber genommen wird, besteht bei jedem Auswahlverfahren.

In Fällen, in denen keine Frau für eine ausgeschriebene Stelle geeignet ist, müssen wir uns nach dem Grund fragen. Mit Hilfe von positiven Maßnahmen erhalten Frauen das nötige Rüstzeug, um sich auf Augenhöhe mit männlichen Konkurrenten zu messen.

Positive Maßnahmen mit dem Ziel der Harmonisierung

Wenn wir wirklich davon überzeugt sind – wie es im Vertrag zur Gründung der EG heißt –, dass es keine Diskriminierung wegen des Geschlechts geben darf, so müssen wir das auch garantieren. Und für die Einhaltung bestimmter Maßstäbe sind meiner Meinung nach positive Maßnahmen unverzichtbar.

Gegenwärtig erhalten Frauen für die gleiche Arbeit 15 % weniger Entgelt als Männer. Diese Situation ist inakzeptabel. Darüber hinaus muss nach meiner Auffassung die Frage beantwortet werden, wie Familie und Beruf miteinander in Einklang gebracht werden können. Zur Förderung der Pflichtenteilung sind in vielen Ländern Reformen des Rechts auf Mutterschafts- bzw. Vaterschaftsurlaub erforderlich.

In einigen skandinavischen Ländern gibt es Bedenken, eine Harmonisierung könne eine Harmonisierung nach unten bedeuten. Positive Maßnahmen sollten zu einer Harmonisierung auf höchstem Niveau beitragen und nicht nur das pure Mindestmaß anstreben.

Die Europäische Union steht mit ihren Gleichstellungsmaßnahmen im weltweiten Vergleich an der Spitze. Trotzdem sind wir noch weit davon entfernt, ein perfektes Vorbild abzugeben. In Anbetracht dessen sind positive Maßnahmen ein guter Schritt. Sie sind ein Hilfsmittel, kein Ziel. Wenn sie zu einer besseren Ausgewogenheit zwischen den Geschlechtern im Berufsleben beitragen, dann bin ich dafür. Ich hoffe, dass sie schon bald nicht mehr notwendig sein werden, aber bis dahin können sie uns zweifellos von Nutzen sein.

Weitere Informationen

Europäisches Parlament, Ausschuss für die Rechte der Frau und die Gleichstellung der Geschlechter: www.europarl.europa.eu/committees/femm_home.htm

Raül Romeva MEP: „Positive Maßnahmen sind ein Hilfsmittel, kein Ziel."

TEIL 4

POSITIVE MASSNAHMEN IN DER ZUKUNFT

Fünf Bausteine für wirkungsvolle positive Maßnahmen

Robin Allen QC, Leiter Cloisters Chambers

Positive Maßnahmen, die tief verwurzelte Ungleichheitsprobleme wirksam beseitigen sollen, bestehen im Wesentlichen aus fünf unverzichtbaren Bausteinen. Dabei handelt es sich um

- einen angemessenen analytischen Rahmen, innerhalb dessen sich Probleme der materiellen Gleichstellung erkennen lassen;
- die Bereitstellung hinreichender Daten oder sonstiger Angaben, die für eine Analyse innerhalb dieses Rahmens geeignet sind;
- den erforderlichen politischen Willen zum Voranbringen eines Programms zugunsten der materiellen Gleichstellung;
- eine öffentliche Aufklärungskampagne über Zweck und Notwendigkeit der Maßnahme;
- gesetzliche und ordnungsrechtliche Rahmenbedingungen, die der Notwendigkeit einer Fördermaßnahme dieser Art gerecht werden, und die Gewährleistung, dass die Grenzen für das Ergreifen einer solchen Maßnahme anerkannt werden und ihnen ohne ungebührliche Einschränkung Geltung verschafft wird.

Der Analyserahmen muss dem Gedanken der vollen praktischen Gleichstellung, der im Vertrag über die Europäische Union niedergelegt ist und die gesamte Gleichstellungsarbeit trägt, Raum geben. Er muss eine Unterscheidung zwischen formellen Regeln zur Sicherung der Chancengleichheit und jenen Nachteilen ermöglichen, die zur Sicherung der sozialen Eingliederung und Solidarität innerhalb der EU beseitigt werden müssen. Folglich sind manche Nachteile von größerer Bedeutung als andere. Insbesondere muss der Rahmen mehrere Benachteiligungsgründe gleichzeitig erkennbar machen, etwa eine Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, eines langfristigen ethnischen Stigmas und eines niedrigen Bildungsstands.

Zwar ist die Datenerhebung unstrittig mit Schwierigkeiten verbunden, aber dafür stehen andererseits sehr gute Anonymisierungsverfahren zur Verfügung. Gleichwohl bedarf es einer strengen gesetzlichen-Kontrolle der Datenerhebung, damit (a) kein Datenmissbrauch stattfindet, (b) die Daten von passender Qualität sind und (c) bei (a) oder (b) auftreten-

Robin Allen QC: „Von Personen, die von einer positiven Maßnahme nicht profitieren, kann man nicht erwarten, dass sie diese akzeptieren, wenn sie nicht zuvor über den breiteren gesellschaftlichen Nutzen informiert werden."

de Mängel behoben werden können. Für den Fall, dass Daten fehlen oder unzureichend sind, muss ein systematischer Zugri auf Sekundärmaterial wie Forschungs- und Journalistenberichte möglich sein.

Positive Maßnahmen sind ein Mittel zur Behebung eines Mangels an materieller Gleichstellung und werden fast immer von jenen angefochten, die Besitzstände verteidigen wollen. Es gibt vermutlich kein einziges Förderungssystem, das nicht an irgendeiner Stelle auf Widerstand stößt. Folglich muss das Personal, das für eine solche Maßnahme verantwortlich ist, uneingeschränkt dazu stehen.

Dieses Eintreten für eine Maßnahme muss mit der Verpichtung einhergehen, den gesellschaftspolitischen Zweck der Maßnahme zu erläutern. Wer von einer positiven Maßnahme nicht protiert, von dem kann man nicht erwarten, dass er sie akzeptiert, wenn er nicht zuvor über den erwarteten breiteren gesellschaftlichen Nutzen informiert wird.

Und schließlich muss es eine eektive staatliche Kontrolle geben. In jedem Einzelfall ist zu prüfen, ob das, was zur Absicherung einer rechtmäßigen positiven Maßnahme getan werden soll, im Verhältnis zum angestrebten Ziel steht, tatsächlich wirksam ist und dem Gedanken der Chancengleichheit gerecht wird. In dieser Hinsicht sind der Europäische Gerichtshof (EuGH) und der Rat der Europäischen Union gefragt. Der Rat muss die gesetzlichen Bestimmungen über die Genehmigung von positiven Maßnahmen verbessern, und der EuGH muss sicherstellen, dass er den Zweck dieser Bestimmungen berücksichtigt.

Weitere Informationen

Cloisters Chambers:
www.cloisters.com

Statistiken über positive Maßnahmen: nicht nur ein Hilfsmittel, sondern eine Pflicht

Patrick Simon, nationales französisches Institut für demografische Studien (INED)

Mit der Definition des Begriffs „mittelbare Diskriminierung“ wurde in den Richtlinien des Rates zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft (2000/43/EG) und zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf (2000/78/EG) ein wichtiger Schritt auf dem Weg zu positiven Maßnahmen für die Gleichstellung unternommen. Bei Antidiskriminierungsgesetzen und den entsprechenden politischen Maßnahmen kann jetzt über die reine Diskriminierungsbekämpfung hinausgegangen werden. Möglich ist nun auch die Überprüfung aller scheinbar neutralen Regelungen, Verfahren und Praktiken auf ihre nachteilige Wirkung auf Personen oder Gruppen aufgrund ihrer Rasse oder ihrer ethnischen Herkunft, ihres Geschlechts, ihres Glaubens, einer Behinderung oder ihres Alters. Die Pflicht zur Vermeidung von Benachteiligungen führt von einer reaktiven Strategie zu proaktivem Handeln und positiven Maßnahmen zugunsten der Gleichstellung.

Die wichtigste Frage lautet, wie man positive Maßnahmen begründen soll, wenn eine Diskriminierung nicht sichtbar ist. Wie soll man mit einer Gesellschaft umgehen, in der es mehr Voreingenommene als Aufgeklärte gibt, und in der Diskriminierungsopfer häufig gar nicht wissen, dass ihre sozialen Schwierigkeiten die Folge ihrer ethnischen Herkunft oder ihrer Rasse, ihres Geschlechts oder ihres Glaubens sind? Als erstes muss man das Unsichtbare sichtbar machen, also Hinweise auf die Diskriminierung finden, ohne darauf zu warten, dass die potenziellen Opfer von sich aus etwas tun. Dafür sind Statistiken ein wichtiges, wenn nicht gar unentbehrliches Hilfsmittel.

Mittelbare Diskriminierung erfordert schon vom Wesen her eine statistische Untermauerung. Nicht zum Ausdruck gebrachte Vorurteile oder nur scheinbar neutrale Verfahren werden erst anhand ihrer Auswirkungen auf Gruppen als benachteiligend erkannt. Dritte können die Folgen mit Hilfe statistischer Prozess-, Auswahl- und Versuchsdaten kontrollieren. Eine Unvereinbarkeit mit dem Gleichbehandlungsgrundsatz wird nur dann als diskriminierend betrachtet, wenn sie erheblich ist, sich also nicht durch normale Abweichungen erklären oder mit entsprechenden Kriterien rechtfertigen lässt. Zur Beantwortung der Frage, ob statistische Daten erheblich sind, bedarf es der Entwicklung entsprechender Indikatoren.

Statistischen Daten kommt in der Antidiskriminierungspolitik eine zentrale Rolle zu. In Beschäftigung und Beruf beispielsweise werden Einstellungen, Beförderungen, der Zugang zu Schulungen, Arbeitsentgelte, Entlassungen, besetzte Stellen und gefährliche oder unangenehme Arbeiten mit Hilfe von Tabellen erfasst. Die gleichen Daten können für den Zugang zu Bildungseinrichtungen oder zum Wohnungsmarkt erhoben werden. Mit entsprechenden Indikatoren lässt sich erkennen, wo verschiedene Gruppen unterschiedlich behandelt werden. Diskriminierungsmessung ist mehr als nur das Zählen diskriminierender Handlungen oder das Schätzen der Fälle ungerechter Behandlung – sie umfasst vielerlei Anwendungen statistischer Daten im Zusammenhang mit Gleichbehandlungsstrategien.

Verwendung statistischer Daten zugunsten der Gleichstellung

Mit Statistiken lässt sich die Aufmerksamkeit der Allgemeinheit und der Politiker auf das Ausmaß der Diskriminierung in verschiedenen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens lenken. Sie können die Aussagen von Diskriminierungsopfern untermauern. Dass Maßnahmen zur Förderung der Gleichstellung notwendig sind, wird durch simple statistische Tatsachen eindeutig belegt. So könnte beispielsweise das Arbeitslosigkeitsrisiko eines Angehörigen der ethnischen Minderheit A doppelt so groß sein wie das eines Angehörigen

Patrick Simon: „Ohne obligatorische Kontrollen ist jede positive Aktion wie ein Auto ohne Benzin."

der ethnischen Mehrheit B – selbst wenn sie gleichaltrig sind, den gleichen sozialen Stand haben und auch sonst gleiche Merkmale aufweisen.

Statistische Daten können beim Nachweis systemischer oder mittelbarer Diskriminierung eine wichtige Rolle spielen. Dank der sozialwissenschaftlichen Erforschung und Auswertung von Diskriminierungsfällen – bei der Unterschiede in Umfrage- und Schätzdaten o□engelegt werden – steht ein Wissensfundus zur Verfügung, der belegt, dass Diskriminierung strukturell bedingt ist.

Eine weitere Aufgabe der Statistik besteht in der Bewertung von Verfahren und Gep□ogenheiten, die bei gleichstellungspolitischen Organen zu □nden sind. Bestehende Systeme können mit Hilfe von Statistiken kontinuierlich auf ihre Wirksamkeit kontrolliert werden. Wertungstabellen ermöglichen die Erkennung mutmaßlicher Unterschiede und die Ergreifung angemessener, gezielter und gründlicher Kontrollmaßnahmen.

Daten können einen Beitrag zur Einschätzung von Ergebnissen und zur Vorgabe von Zielen leisten. Wenn etwa in Gleichstellungsprogrammen quantitative Ziele – beispielsweise die Quote für eine bestimmte Bevölkerungsgruppe für einen bestimmten Zeitraum – festgelegt werden, dann lässt sich mit Hilfe von Statistiken der erreichte Fortschritt ermitteln.

Harte Daten stellen vor Gericht nützliches Beweismaterial dar. Wie die Rechtsprechung zeigt, ist das Heranziehen von Statistiken im Zuge eines Gerichtsverfahrens in zweierlei Hinsicht von Nutzen: einmal, um den soziologischen Kontext darzustellen, damit das Gericht die Glaubwürdigkeit des Klägers einschätzen kann, und zum anderen als Beweis dafür, dass Diskriminierung vorliegt.

Für die geschlechtsspezi□sche Integration von Männern und Frauen liegen bereits viele statistische Daten vor. Dagegen sind Statistiken auf dem Gebiet der Überwachung von Diskriminierungsfällen aus Gründen der ethnischen Herkunft oder der Rasse selten und zudem umstritten. In vielen Mitgliedsländern der EU steht man der Erhebung von ethnischen oder rassenspezi□schen Daten aus verschiedenen Gründen ablehnend gegenüber. Die wichtigsten Einwände sind politischer und rechtlicher Natur. Politisch wird geltend gemacht, Statistiken könnten die „Rassialisierung" der europäischen Gesellschaften verstärken. Aus datenschutzrechtlicher Sicht ist bedenklich, dass ethnien- und rassenbezogene Daten als vertraulich betrachtet werden können.

Da die Gleichbehandlungsrichtlinien mit Bezug auf Rasse bzw. Beschäftigung keine P□icht zur Erhebung von Daten für Maßnahmen zur Förderung der Gleichstellung beinhalten, gibt es keinen rechtlichen europaweiten Anreiz für obligatorische Kontrollen. Ohne diese jedoch ist jede positive Maßnahme wie ein Auto ohne Benzin.

Weitere Informationen

Nationales französisches Institut für demogra□sche Studien: www.ined.fr

Gesetzliche Pflicht zur Förderung der Gleichstellung: eine neue Perspektive für positive Maßnahmen?

Professor Mark Bell, Centre for European Law and Integration, University of Leicester, Vereinigtes Königreich

In über 30 Jahren Gleichstellungspolitik der EU ist deutlich geworden, dass es in der Praxis nicht möglich ist, mit Einzelklagen wirklich Gleichstellung zu erreichen. Natürlich kann keine gesetzliche Regelung gegen Diskriminierung auf das Recht des Einzelnen verzichten, sich gerichtlich gegen unrechtmäßige Benachteiligung zu wehren. Schließlich ist das der Ausgangspunkt der Gesetzgebung in der EU, und man darf die weitreichenden und langfristigen Auswirkungen, die Einzelfälle haben können, nicht unterschätzen.

Auf der anderen Seite scheitern Einzelklagen häufig an Hürden wie mangelnden Beweisen, fehlender Finanzkraft und seelischen Belastungen. Infolgedessen wurde versucht, Gesetze gegen Diskriminierung so zu formulieren, dass sich eine Gleichbehandlung auch auf andere Art und Weise erreichen lässt. Eine dieser Möglichkeiten bestand darin, Ungleichbehandlung mit Hilfe positiver Maßnahmen anzugehen. Fanden diese allerdings in Form einer Vorzugsbehandlung statt, so kam es darüber häufig zu endlosen Gerichtsverfahren. Auch wurde kritisiert, dass man bei derlei Vorhaben Gefahr laufe, einige wenige profitieren zu lassen, ohne die eigentlichen (und weiter bestehenden) Ursachen der Ungleichbehandlung zu beseitigen.

Seit einigen Jahren zeichnet sich bei den rechtlichen Bemühungen zur Förderung der Gleichstellung über die Möglichkeit der Einzelklage hinaus eine neue Richtung ab. Mehrere Länder, darunter Großbritannien und Finnland, haben Verpflichtungen zur Förderung der Gleichstellung eingeführt. Dieser Gedanke ist allerdings nicht vollkommen neu; er wurde beispielsweise in die spanische Verfassung und 1999 in das schwedische Gesetz gegen Diskriminierung aus ethnischen Gründen aufgenommen.

Handhabung in Großbritannien und Nord- irland

Die britische Hinwendung zu „positiven Verpflichtungen“ geht auf das Nordirlandgesetz von 1998 zurück. Darin wurde allen Stellen der öffentlichen Hand auferlegt, die Förderung der Chancengleichheit gebührend zu berücksichtigen. Als Grundlage diente eine lange Liste mit Diskriminierungsgründen, unter anderem Geschlecht, Rasse, Glauben, Behinderung, Alter und sexuelle Ausrichtung (§ 75). Dieser Ansatz wurde für Großbritannien übernommen, und zwar als erstes durch die Änderung des Gesetzes über Rassenbeziehungen im Jahr 2000. In § 71 Ziffer 1 Buchstabe b dieses Gesetzes wird die öffentliche Hand verpflichtet, „die Chancengleichheit und gute Beziehungen zwischen Personen unterschiedlicher Rasse zu fördern“.

Seit 2005 sind ähnliche Pflichten zur Förderung der Gleichbehandlung von Behinderten und der Gleichstellung von Mann und Frau in Kraft. Sie unterscheiden sich von anderen dadurch, dass sie über die vage Formulierung von Zielen hinausgehen. Zusätzlich zur allgemeinen Gleichbehandlungspflicht sind *konkrete Pflichten* beschlossen worden. Kraft Gesetzes muss die öffentliche Hand drei Kernmaßnahmen ergreifen. Erstens müssen die meisten Behörden „Gleichstellungsprogramme“ bekannt geben. Darin soll beschrieben werden, auf welche Art und Weise sie der Pflicht zur Gleichstellungsförderung genügen wollen.

Zweitens (und konkreter) werden die meisten Behörden zur Datenerhebung verpflichtet. So müssen Universitäten die Zulassung und den Lernfortschritt ihrer Studierenden sowie die Einstellung und das berufliche Fortkommen ihrer Beschäftigten (unter dem Kriterium der ethnischen Herkunft) überwachen.

Drittens muss die öffentliche Hand alle alten und neuen Richtlinien auf deren Verträglichkeit prüfen, um die Auswirkungen auf den Gleichbehandlungsgrundsatz zu ermitteln. Müsste beispielsweise eine Entscheidung darüber getroffen werden, ob in einem bestimmten Stadtteil ein Krankenhaus geschlossen werden soll, so wäre zum einen die ethnische Herkunft von Belegschaft und Patienten sowie zum anderen zu prüfen, ob bestimmte ethnische Gruppen von der Schließung stärker betroffen wären als andere.

Aktives Herangehen an die Förderung der Gleichbehandlung

Gesetzliche Pflichten zur Förderung der Gleichbehandlung erschließen den entsprechenden Maßnahmen eine neue und vielversprechende Dimension. Die betroffenen Organisationen müssen die Gleichstellungsförderung geplant und systematisch vornehmen, statt nur zu reagieren oder sich zu verteidigen, wie es zuweilen bei Einzelklagen der Fall ist. Bei den Pflichten für die öffentliche Hand in Großbritannien wird besonderer Wert auf die Mitwirkung der betroffenen Kommunen an der Ausarbeitung von Gleichstellungsprogrammen und der Durchführung von Verträglichkeitsprüfungen gelegt. Aus diesem Grund muss beispielsweise in Programmen zur Gleichstellung von Behinderten dargelegt werden, wie Behinderte an der Ausarbeitung beteiligt waren.

Wie die Erfahrungen in Großbritannien zeigen, stellen diese Pflichten jedoch trotz ihres beträchtlichen Potenzials kein Patentrezept zur Lösung aller Probleme dar. Zudem ist ihre Erfüllung äußerst schwer zu kontrollieren, denn allein die Pflicht zur Rassengleichstellung betrifft über 43.000 Behörden. Zwar ist der Ausschuss für Rassengleichstellung mit Vollzugsbefugnissen ausgestattet, aber es liegt auf der Hand, dass die Kontrollkapazität selbst gut ausgestatteter Gleichstellungsorgane begrenzt ist.

Die Analysen der British Audit Commission lassen ferner den Schluss zu, dass die Behörden ihr Augenmerk mit der Zeit nicht auf das Ergebnis, sondern auf den Vorgang an sich richten; so kann es passieren, dass sie die Bekanntgabe des Gleichstellungsprogramms als Erfüllung der gesetzlichen Vorschriften statt als Ausgangspunkt für das Herbeiführen eines echten Wandels in der täglichen Praxis betrachten. Grundsätzlich soll mit Hilfe der Pflichten die Behördenkultur so verändert werden, dass die Gleichbehandlung im öffentlichen Dienst selbstverständlich wird. Ob die Pflichten einen solchen Wandel bei Prioritäten, Mittelvergabe und Entscheidungsfindung tatsächlich bewirken, wird sich erst nach wesentlich längeren Erfahrungen mit ihrer Umsetzung zeigen.

Weitere Informationen

Europäisches Verbundnetz der Fachleute für Antidiskriminierungsrecht:
http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/policy/aneval/legnet_en.htm

Europäische Kommission

Chancengleichheit verwirklichen: Welche Rolle soll positiven Maßnahmen zukommen?

Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften

2007 — 27 pp. — 21 x 29.7 cm

ISBN 978-92-79-04964-4

Wie kann ich EU-Veröffentlichungen erhalten?

Alle kostenpflichtigen Veröffentlichungen des Amtes für Veröffentlichungen sind über den EU Bookshop http://bookshop.europa.eu/ erhältlich, bei dem Sie über eine Verkaufsstelle Ihrer Wahl bestellen können.

Das Verzeichnis unseres weltweiten Verkaufsstellennetzes können Sie per Fax anfordern: (352) 29 29-42758.

KE-77-07-098-DE-C

Amt für Veröffentlichungen
Publications.europa.eu

ISBN 978-92-79-04964-4