

Barbara Degen

## Staatliche Wirtschaftsförderung und Artikel 3 Abs. 2 GG

Solange kein wirksames Anti-Diskriminierungs- und Frauenfördergesetz für die Privatwirtschaft existiert, besteht die einzige Möglichkeit, Einfluß auf die Privatwirtschaft zur Durchsetzung von Fraueninteressen zu nehmen, in der Bindung der staatlichen Wirtschaftspolitik an Frauenförderungs- und Anti-Diskriminierungsvorgaben. Bereits in den achtziger Jahren waren detaillierte Vorschläge entwickelt worden, welche rechtlichen Möglichkeiten dazu in Frage kämen, zum Beispiel die Verknüpfung der öffentlichen Auftragsvergabe mit der Durchführung von Frauenförderprogrammen und die entsprechende Bindung öffentlicher Subventionen. Daneben wurde über ein ganzes Bündel von Maßnahmen nachgedacht, wie im Rahmen der Arbeitsmarkt- und Wirtschaftsförderungspolitik Fraueninteressen besser berücksichtigt werden könnten.<sup>1</sup> 1986 richtete Nordrhein-Westfalen als erstes Bundesland kommunale Stellen „Frau und Beruf“ ein.

Die rechtliche Umsetzung dieser Forderungen bewies sich jedoch als schwierig: Das Landes-Antidiskriminierungsgesetz Berlin hatte 1990 als 1. Landesgleichstellungsgesetz in §§ 13 und 14 LdADG die Bindung öffentlicher Aufträge und öffentlicher Subventionen an Frauenförderung zwingend gesetzlich vorgeschrieben. In Hessen und Niedersachsen scheiterten 1993 und 1994 jedoch die Versuche, auch im Rahmen der dortigen Gleichberechtigungsgesetze eine entsprechende Bindung zu verankern. Lediglich Brandenburg ist dem Berliner Beispiel gefolgt und hat in seinem Gleichstellungsgesetz vom 04.07.1994 in §§ 14 und 15 ebenfalls die öffentliche Auftragsvergabe und die staatliche Leistungsgewährung an Frauenfördermaßnahmen gebunden.

Bei den zur Zeit in der Diskussion befindlichen Gleichstellungsgesetzen (z. B. Bayern, Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Saarland) wird von vornherein auf entsprechende Vorschriften verzichtet bzw. werden lediglich marginale Regelungen vorgeschlagen. So enthält der Regierungsentwurf für das Saarland zum dortigen Gleichberechtigungsgesetz vom 04.05.1995<sup>2</sup> in § 2 Abs. 3 lediglich die Formulierung, das Land habe bei Mehrheitsbeteiligungen an juristischen Personen des privaten Rechts darauf

hinzuwirken, daß die Grundzüge des Gesetzes auch von juristischen Personen beachtet würden.

Hauptargumente gegen eine rechtliche Verankerung sind europa- und wettbewerbsrechtliche Argumente. In Hessen wurden drohende Schadensersatzklagen der Privatwirtschaft gegen den Staat in Millionenhöhe beschworen. Trotz eines ausführlichen Rechtsgutachtens von Margaretha Sudhof<sup>3</sup> gelang es in Hessen nicht, die vorgesehenen Auftragsbedingungen, nämlich Schaffung einer Frauenbeauftragten, wenn die Anbieter bzw. Anbieterinnen mehr als 500 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beschäftigten, die Erstellung eines Frauenförderplans bei 51 bis 500 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und die Bindung und Kontrolle an die Anti-Diskriminierungsvorschriften des BGB (§§ 611 a, b BGB) bei einer Beschäftigungsgröße bis zu 50 Beschäftigten, durchzusetzen.

Seit 1990 konzentrieren sich die Kritiker auf das Argument, entsprechende Vorschriften seien europarechtlich unzulässig. Damals hatte das Land Nordrhein-Westfalen in einem Frauenfördererlaß versucht, Wirtschaftsförderung und Frauenförderung zumindest verbal zu koppeln und machte diesen Versuch rückgängig, nachdem angeblich Bedenken der EG-Kommission diese Bindung verhinderten. Margaretha Sudhof, die diesen Fall recherchiert hat, hat allerdings festgestellt, daß es offensichtlich nicht einmal zu einer Willensbildung „der Kommission“ in dieser Frage gekommen ist, geschweige denn zu dem offiziellen Interventionsverfahren nach Art. 169 EWG-Vertrag, nämlich Mahnschreiben und Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof.

Das immer wieder zitierte Votum der Kommission erwies sich als persönliche Meinung des damaligen Kommissars Dr. Martin Bangemann, des ehemaligen Wirtschaftsministers.<sup>4</sup> Zum Vergleich: Nachdem der Europäische Gerichtshof mit Urteil vom 10.04.1984 die Schadensersatzregelung des § 611 a Abs. 2 BGB für europawidrig erklärt hatte, dauerte es über zehn Jahre, bis der Gesetzgeber durch eine Neuformulierung des § 611 a BGB tätig wurde. Auch diese neue Bestimmung trifft allerdings auf europarechtliche Be-

1 Ulla Knapp/Barbara Loer/Ursula Rust, Zwei Schritte vor, ein Schritt zurück – Frauenförderung in der Privatwirtschaft, in: Marianne Weg/Otti Stein, Herausgeberinnen, Macht macht Frauen stark, Frauenpolitik für die neunziger Jahre, Hamburg 1988, S. 115 f.

2 Landtag des Saarlands, Drucks. 11/267.

3 Rechtsgutachten zur Frage der Vereinbarkeit einer Koppelung der Vergabe öffentlicher Aufträge des Landes Hessen mit frauenfördernden Auftragsvergabebedingungen, 1994.

4 Margaretha Sudhof, Rechtsgutachten zur Frage der Vereinbarkeit einer Koppelung der Vergabe öffentlicher Aufträge des Landes Hessen mit frauenfördernden Auftragsvergabebedingungen, 1994, S. 43 FN 70.

denken und hat bereits zu einem Vorlagebeschluß zum Europäischen Gerichtshof geführt.<sup>5</sup>

In Berlin war es zwar gelungen, die entsprechenden gesetzlichen Vorschriften zu erlassen. Der Berliner Senat hat es jedoch bis heute nicht zu entsprechenden Ausführungsrichtlinien gebracht. Inzwischen haben zwei Sachverständigenanhörungen zu dieser Frage stattgefunden. Die Rechtsprobleme, die immer wieder neu aufgeworfen werden, scheinen immer umfassender und komplexer zu werden.

## 1. Die Rechtslage nach Änderung des Art. 3 Abs. 2 GG

Bereits vor Inkrafttreten der Grundgesetzänderung in Art. 3 Abs. 2 GG hatte das Bundesverfassungsgericht in mehreren Entscheidungen, nämlich zum unterschiedlichen Rentenbeginn von Männern und Frauen<sup>6</sup> zum Nachtarbeitsverbot<sup>7</sup> und zu § 611 a BGB<sup>8</sup> den Gleichberechtigungsgrundsatz über formale Rechtsgleichheit hinaus präzisiert, als staatliche Aufgabe definiert und kompensatorische Rechte für zulässig erklärt, um die „Gleichwertigkeit der Geschlechter in Zukunft durchzusetzen“.<sup>9</sup> Der neue Art. 3 Abs. 2 GG sieht nunmehr ausdrücklich eine staatliche Pflicht zur Förderung der tatsächlichen Durchsetzung der Gleichberechtigung bei der Beseitigung bestehender Nachteile vor. Diese Pflicht bezieht sich selbstverständlich nicht nur auf den öffentlichen Dienst, sondern auch auf all diejenigen Bereiche, die der Staat beeinflussen kann und muß. Staatliche Stellen haben also keine Wahl, ob sie nunmehr Frauenfördermaßnahmen ergreifen wollen, in welchem Umfang und auf welche Art und Weise dies geschieht. Sie sind vielmehr verfassungsrechtlich verpflichtet, die Gleichberechtigung der Geschlechter „tatsächlich“ durchzusetzen.

### 1.1. Was ist tatsächliche Durchsetzung?

Es ist bisher noch nicht ins öffentliche Bewußtsein gedrungen, welcher fundamentalen Schritt die Verfassung mit der Formulierung der „tatsächlichen Durchsetzung der Gleichberechtigung“ getan hat. Gleichheitsrechte sind verfassungsrechtlich traditionell immer als Recht auf formale Rechtsgleichheit interpretiert worden, eingeschränkt durch die Vorgabe, daß nur Gleiches gleich, Ungleiches jedoch un-

gleich behandelt werden müsse. Die Machtfrage war aus der Gleichheitsdiskussion damit ausgeklammert. Zum ersten Mal sind nunmehr in dem Verhältnis der Geschlechter die tatsächliche Durchsetzung, also die Veränderung der realen Machtverhältnisse verfassungsrechtlich gefordert und zu einer Verpflichtung des Staates gemacht.

Welcher geradezu revolutionäre Schritt damit getan wird, wird deutlich, wenn vergleichsweise Überlegungen angestellt werden, was geschähe, wenn die Verfassung den Satz enthielte, daß der Staat verpflichtet sei, die tatsächlichen Unterschiede zwischen Arm und Reich zu beseitigen. Die Tatsache, daß die gemeinsame Verfassungskommission selbst die Tragweite einer solchen Vorschrift gering erachtet hat,<sup>10</sup> ändert an diesem Befund nichts. Die Motive einer Verfassungsänderung sind allenfalls in Zweifelsfällen ein zusätzliches Interpretationsmittel, ausschlaggebend ist jedoch der Verfassungstext, der klar, deutlich und unmißverständlich formuliert ist.

Die „tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung“ verpflichtet den Staat zu zweierlei: Er muß zum einen jede mittelbare Diskriminierung von Frauen vermeiden, zum anderen das Verfassungsziel durch eigene Aktivitäten (insbesondere durch Gesetze) umsetzen, und zwar effektiv umsetzen. Dies bedeutet, daß alle konkreten gesetzlichen Fördermaßnahmen, einschließlich der Quotierung, verfassungsrechtlich nicht nur zulässig, sondern erforderlich sind. Da bislang kein wirksameres Mittel als die Quote gefunden worden ist, um die Gleichberechtigung zwar noch nicht zu erreichen, aber zumindest zu initiieren, ist der Staat verpflichtet, dieses Mittel auch anzuwenden.

Im Bereich der Wirtschaftsförderung finden in großem Umfang mittelbare Diskriminierungen von Frauen statt. Wie die Erfahrungen in Nordrhein-Westfalen belegen, wird bei Wirtschaftsstrukturmaßnahmen, zum Beispiel bei Arbeitsmarktprogrammen, der Mittelstandsförderung, Technologieprogrammen, regionalen Strukturentwicklungsfonds so gut wie nie beachtet, daß sich staatliche Subventionen unterschiedlich auf die Geschlechter auswirken. Unterstützende Strukturmaßnahmen fließen in der Regel in die Bereiche, in denen Männerarbeitsplätze verloren gehen (z. B. Montan-Industrie) oder aber angeblich zukunftssträchtige Bereiche, in denen ebenfalls Männerarbeitsplätze vorherrschen (Technologiekonzepte).<sup>11</sup>

5 ArbG Hamburg, Vorlagebeschluß vom 22.05.1995 – 21 Ca 7/95, DB 1995, 1234 f.

6 Beschluß vom 28.01.1987 – 1 BvR 455/82.

7 Urteil vom 28.01.1992 -1 BvR 1025/82, 1 BvR 16/83 und 1 BvR 10/91.

8 Beschluß vom 16.11.1993 – 1 BvR 258/86.

9 So bereits Bundesverfassungsgericht vom 20.03.1963, BVerfGE 15, 337.

10 Bericht der gemeinsamen Verfassungskommission, Bonn 1993, S. 96 f.

11 Das Märchen von der Frauenförderung in der Wirtschaftspolitik, Teil 1 u. 2, herausgegeben von den GRÜNEN NRW, 1992, 1993 u. 1994.

Gegenüber diesen grandiosen Umverteilungsprozessen fallen die gezielten Frauenförderprogramme kaum ins Gewicht. Ohne ein konkret formuliertes Verbot der mittelbaren Diskriminierung in diesem Bereich und eine ausdrückliche und effektive Bindung der öffentlichen Mittel an die Frauenförderung (z. B. durch Mittelquotierung) wird sich daran kaum etwas ändern.

### 1.2. Was sind „bestehende Benachteiligungen“?

Das Grundgesetz verlangt nicht nur ausdrücklich die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung, sondern auch das staatliche Hinwirken auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin. Selbstverständlich beinhaltet diese Formulierung auch, daß der Staat keine neuen Benachteiligungen durch eigenes Handeln schaffen darf. Sie verbietet also auch in dieser Formulierung mittelbar diskriminierendes Handeln des Staates und erklärt es damit als verfassungswidrig.

Zu den zentralen Benachteiligungen, die beseitigt werden müssen, gehört die mangelnde eigene Existenzsicherung von Frauen. Nach wie vor haben Frauen zu über zwei Drittel kein eigenes existenzsicherndes Einkommen. In Nordrhein-Westfalen ist ermittelt worden, daß lediglich die Hälfte der erwerbstätigen Frauen über ein Nettoeinkommen über 1.400 DM verfügt. Auch die mangelhafte politische und gesellschaftliche Einflußnahme von Frauen ist eine „bestehende Benachteiligung“ im Sinne des Art. 3 Abs. 2 GG. Das gleiche gilt für die Frauen treffende sexuelle und körperliche Gewalt und für die Tatsache, daß die unbezahlte Arbeit im Haushalt von ihnen geleistet wird, die mit ihrer Unterbezahlung im Erwerbsarbeitsbereich korrespondiert. Konkret haben das Bundesgleichberechtigungsgesetz und die Landesgleichstellungsgesetze quasi Legaldefinitionen darüber vorgenommen, was bestehende Nachteile sind. Die dort aufgegriffenen Probleme, wie Unterrepräsentanz in qualifizierten Positionen, die Vereinbarkeit von Beruf und Familie und die bessere Interessenvertretung in den Betrieben und Verwaltungen (insbesondere durch Frauenbeauftragte) spiegeln den Versuch wider, diese Benachteiligungen zu beseitigen.

Die überproportionale Arbeitslosenquote von Frauen (insbesondere im Osten), die mangelhafte Existenzsicherung, unter anderem durch Lohndiskriminierungen, die hohe Quote der Teilzeitbeschäftigten und geringfügig Beschäftigten an unqualifizierten Arbeitsplätzen gehen nicht nur auf das Konto der Privatwirtschaft, sondern auch des Staates, der entsprechende Rahmenbedingungen schafft und aufrechterhält. Grundrechtsschutz – so hat das Bundesverfassungsgericht im Brokdorf-Urteil festgestellt – umfaßt dabei nicht nur die Ausgestaltung des mate-

riellen Rechts, sondern muß zugleich Maßstäbe für eine „den Grundrechtsschutz effektivierende Organisations- und Verfahrensgestaltung sowie für eine grundrechtsfreundliche Anwendung vorhandener Verfahrensvorschriften setzen“.<sup>12</sup> Unter diesem Aspekt sind nicht nur die materiellen Benachteiligungen von Frauen zu überprüfen und zu beseitigen. Auch Verwaltungs- und Verfahrensvorschriften, also das gesamte Handeln der öffentlichen Hand muß überprüft werden.

### 1.3. Das Untermaßverbot

Wenn der Staat die Pflicht hat, Frauen vor Benachteiligungen zu beschützen und auf ihre Beseitigung hinzuwirken, dann ergibt sich aus diesen Pflichten auch, daß Art und Umfang dieses Schutzes nicht im Belieben der staatlichen Stellen steht. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 28.05.1993 zu § 218 StGB<sup>13</sup> das verfassungsrechtliche Untermaßverbot betont und herausgehoben. Danach handelt der Staat nicht nur dann verfassungswidrig, wenn er zu intensiv und zu sehr in das Leben der BürgerInnen eingreift, sondern auch dann, wenn er seine Verpflichtungen zu lasch ausübt. Will sich die Verfassungsrechtsprechung nicht den Vorwurf gefallen lassen, dieses Rechtsinstitut nur zu Lasten der Frauen entwickelt zu haben, so muß es ebenfalls bei der Interpretation des Art. 3 Abs. 2 GG Beachtung finden.

Bislang gibt es kaum effektive und wirksame gesetzliche Ver- und Gebote, um die Gleichberechtigung durchzusetzen. Insbesondere fehlt es an der Verknüpfung mit wirksamen Sanktionen. Bereits in

12 BVerfGE 69, 315.

13 2 BvF 2/90, 2 BvF 4/92 und 2 BvF 5/92.

dem Urteil zu § 218 StGB hat das Bundesverfassungsgericht den Gesetzgeber aufgefordert „Grundlagen dafür zu schaffen, daß Familientätigkeit und Erwerbstätigkeit aufeinander abgestimmt werden können und die Wahrnehmung der familiären Erziehungsaufgaben nicht zu beruflichen Nachteilen führt“. Aus dem Untermaßverbot müssen aber gerade im Zusammenhang mit Art. 3 Abs. 2 GG erheblich weitergehendere Mindestanforderungen an staatliches Handeln gestellt werden.

Unter diesen Umständen ist die Richtung, die die Frauenförderdiskussion gegenwärtig hat, außerordentlich problematisch: Statt zu diskutieren und zu klären, welche staatlichen Maßnahmen und gesetzlichen Bestimmungen sinnvoll sind, um grundlegende Verhaltensänderungen in Gang zu setzen, wird die Diskussion umgekehrt und auf den Kopf gestellt, und Frauen, die effektive Frauenförderung verlangen, werden immer wieder mit dem Vorwurf konfrontiert, sie seien diejenigen, die gegen Verfassung und Recht verstoßen würden oder aber eine bürokratische Verrechtlichung anstreben.

## 2. Europarechtliche Vorgaben

Im Gegensatz zum bundesdeutschen Recht siedelt das Europarecht Gleichstellungsfragen zwischen Frauen und Männern nicht im Rahmen der Grundrechte, sondern im Rahmen sozialpolitischer Orientierungen an. Der EU-Vertrag enthält als zentrale Klausel Art. 119 EWG-Vertrag, den Grundsatz des Verbots der Lohndiskriminierung, der unmittelbar für alle Unternehmen der Europäischen Union gilt. Mehrere Richtlinien beschäftigen sich darüber hinaus mit der Gleichstellung von Männern und Frauen; die wichtigsten sind: die Richtlinie über die Anwendung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Männer und Frauen (75/117 EWG) und die sogenannte Gleichbehandlungsrichtlinie vom 09.02.1976 (76/207/EWG), die die Bundesrepublik durch die Paragraphen 611 a-f BGB in innerdeutsches Recht umgesetzt hat. Die Gleichbehandlungsrichtlinie verbietet in Art. 2 Abs. 1 jede unmittelbare und mittelbare Diskriminierung und erlaubt in Art. 2 Abs. 4 Frauenfördermaßnahmen zur Beseitigung der tatsächlich bestehenden Ungleichheiten.

Soweit die Regelungen der Richtlinien nicht in das nationale Recht übertragen worden sind, gelten sie als unmittelbare Rechtsgrundlage für staatliches Handeln und für das Handeln von „Einrichtungen, die kraft staatlichen Rechtsakt unter staatlicher Aufsicht eine Dienstleistung im öffentlichen Interesse zu erbringen haben“. Das hat der Europäische Gerichtshof 1990 entschieden.<sup>14</sup> Der Staat kann sich dem-

nach bei seinen Handlungen nicht darauf berufen, daß durch die Schaffung der §§ 611 a-f BGB diese Vorschriften die einzige Rechtsgrundlage für die Gleichstellung von Männern und Frauen bei Handlungen staatlicher Stellen und Privatunternehmen sei. Vielmehr ist immer zu prüfen, ob staatliches Handeln selbst beispielsweise mittelbar diskriminierend ist und den Zugang von Männern und Frauen zu Beschäftigungsverhältnissen unterschiedlich und diskriminierend behandelt oder regelt.

Alle sozialpolitischen Maßnahmen im europäischen Bereich können mit wettbewerblichen Gesichtspunkten, die das europäische Recht zentral bestimmen, kollidieren und in scheinbaren Widerspruch geraten. In diesem Fall haben die Wettbewerbsgesichtspunkte zurückzutreten, da sonst alle sozialen und sozialpolitischen Aspekte unterhöhlt werden könnten.

Der Europäische Gerichtshof hat diese Frage jedoch noch nicht entschieden. In der konkreten Auseinandersetzung um die Bindung der öffentlichen Auftragsvergabe wird im Gegensatz dazu immer wieder das Recht auf freien Wettbewerb betont und daraus die Europawidrigkeit entsprechender Maßnahmen hergeleitet.

Ansatzpunkt für die Kritiker ist das sogenannte Beentjes-Urteil des Europäischen Gerichtshofs von 1988.<sup>15</sup> Ein niederländischer Unternehmer hatte geklagt, weil er bei der öffentlichen Auftragsvergabe zu unrecht übergangen worden sei. Der niederländische Staat hatte bei der öffentlichen Auftragsvergabe die Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen zur Vertragsbedingung erhoben und in der Bekanntmachung der Ausschreibung vorgesehen, daß „das beschäftigte Personal sich mindestens zu 70 % aus Langzeitarbeitslosen zusammensetzen müsse“. Der Europäische Gerichtshof entwickelte im Rahmen seiner Entscheidung die Differenzierung zwischen Auswahlkriterien, Zuschlagskriterien und Auftragsbedingungen. Da es sich im vorliegenden Fall um eine Auftragsbedingung gehandelt habe, sei dies europarechtlich unproblematisch.

Wie weit dieser Fall überhaupt auf die Gleichstellung von Männern und Frauen zu übertragen ist, ist fraglich. Die europäische Kommission selber hat in einer Stellungnahme zu dem Urteil vom 12.12.1989 erklärt:

*„Im Bereich der Chancengleichheit wäre eine Verpflichtung zur Beschäftigung einer bestimmten Anzahl oder eines bestimmten Prozentsatzes von Frauen ... offensichtlich ebenfalls unproblematisch.“<sup>16</sup>*

15 EUGH Slg. 1988 S. 4635-4663.

16 Zitiert nach Sudhof, Rechtsgutachten zur Frage der Vereinbarkeit einer Koppelung der Vergabe öffentlicher Aufträge des Landes Hessen mit frauenfördernden Auftragsbedingungen 1994 S. 39.

14 Entscheidung des EUGH vom 12.07.1990 – RS C-188/59, DB 1990 S. 2428.

Auch Lerke Osterloh, die umfangreiche Gutachten für das Land Nordrhein-Westfalen und Brandenburg in dieser Frage erstellt hat,<sup>17</sup> kommt zu dem Ergebnis, daß weder das innerdeutsche Kartellrecht (§ 26 GWB) noch europarechtliche Grundsätze gegen die entsprechende Koppelung sprechen. Es sei europarechtlich nicht zu beanstanden, daß Unternehmen, die frauenfördernde Maßnahmen ergreifen, bei den entsprechenden Auftragsvergaben bevorzugt würden.

Bei der Anhörung zu den geplanten Ausführungsvorschriften zu §§ 13 und 14 LdADG Berlin am 03.11.1994 haben alle dort vertretenen Sachverständigen die Zulässigkeit der öffentlichen Auftragsvergabe mit Verfassungsrecht und Europarecht bejaht.<sup>18</sup> Sollten tatsächlich jedoch europarechtliche Bedenken aus Wettbewerbsgründen bestehen, so ist nach innerdeutschem Recht der Grundrechtsschutz der Gleichberechtigung vorrangig. Dies ergibt sich aus dem Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts.<sup>19</sup>

### 3. Die Regelungsinhalte

#### 3.1. Statistik

Um Einfluß auf die Verteilungsprozesse bei öffentlichen Subventionen und Aufträgen zu nehmen, ist es erforderlich, daß überhaupt erst einmal bekannt wird, was sich hinter dem „Dschungel der Geldtöpfe“ verbirgt. Zu fordern ist in allen Ländern, auf Bundes- aber auch auf Regionalebene eine statistische Übersicht über die jeweiligen Subventionen und öffentlichen Aufträge, aus der ersichtlich wird, in welchem Umfang Mittel für welchen Zweck vergeben werden, und in welchem Verhältnis sie unmittelbar oder mittelbar Männern und Frauen zugute kommen.<sup>20</sup>

17 Rechtsgutachten zur Frage der Frauenförderung im Rahmen der öffentlichen Mittelvergabe, erstattet im Auftrag des Ministeriums für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen, 1992, und Kurzgutachten über die Möglichkeit der Frauenförderung im Rahmen der Vergabe öffentlicher Mittel insbesondere in Form öffentlicher Aufträge, erstattet im Auftrag des Landes Brandenburg, vertreten durch die Ministerin für Arbeit, Gesundheit, Soziales und Frauen, 1993.

18 Als Sachverständige waren vertreten: Dr. Ute Sakowsky, Frankfurt, Dr. Elke Gurleit, Berlin, Prof. Dr. Ursula Rust, Bremen, Dr. Margaretha Sudhof, Frankfurt, Dr. Hans-Hermann Eberstein, Wuppertal, Dr. Christopher Mc. Crodden, Oxford und Prof. Dr. Battis, Berlin.

19 Urteil vom 12.10.1993 – 2 BvR 2134/92 und 2 BvR 2159/92, so auch Ulrich Battis bei der Anhörung am 03.11.1994.

20 Erste Ansätze dazu vgl.: Was bietet Europa den Frauen? Rechtliche Grundlagen und finanzielle Förderprogramme der Europäischen Union, herausgegeben von der Frauenbeauftragten der Landeshauptstadt Kiel 1995; Gleiche Chancen im Beruf, Frauenförderung in den Arbeitsmarkt- und Wirtschaftsprogrammen des Landes Nordrhein-Westfalen, ein

#### 3.2. Mittel- und Vergabequotierung

Neben der Mittelquotierung ist die Quotierung der Vergabestellen unbedingt erforderlich. Im 2. Gleichberechtigungsgesetz des Bundes vom 24.06.1994 und in einigen Ländergesetzen wurden inzwischen Versuche unternommen, den Fraueneinfluß auf Gremien des Bundes und der Länder zu stärken. Allerdings sind die entsprechenden Regelungen äußerst schwach und vage. Das Bundesgremien-gesetz sieht in § 4 lediglich eine Doppelbenennung vor, die jedoch nach § 4 Abs. 2 unter bestimmten Bedingungen auch unterbleiben kann. Bei der Berufung (§ 5) hat der Bund Frauen und Männer mit dem Ziel der gleichberechtigten Teilhabe zu berücksichtigen. In Niedersachsen regelt § 12 des Landesgleichberechtigungsgesetzes, daß in allen Beratungs- und Entscheidungsgremien im Bereich der unmittelbaren und mittelbaren Landesverwaltung mindestens die Hälfte der Mitglieder Frauen sein sollen.

Ob diese neugeschaffenen Vorschriften zu einem nennenswerten Anstieg oder sogar zu einer gleichmäßigen Beteiligung von Frauen in den Gremien führen werden, erscheint eher zweifelhaft und bleibt abzuwarten. Neben der Quotierung der Vergabestellen ist es unbedingt erforderlich, Frauenbelange in den Wirtschaftsministerien stärker zu berücksichtigen (z. B. durch ein Vetorecht der Frauenministerien) und wirtschaftliche Entscheidungen unter dem Aspekt der Frauendiskriminierung und möglichen Frauenförderung zu überprüfen.

#### 3.3. Neue staatliche Subventionen und Förderprogramme

Es müssen einerseits gezielte Frauenprogramme entwickelt und durchgesetzt werden, um beispielsweise qualifizierte Ausbildungsplätze und Beschäftigungsverhältnisse für Frauen zu schaffen, die Öffnung gewerblich-technischer sowie bislang frauenuntypischer Ausbildungs- und Arbeitsplätze zu erreichen, Angebote zur Sicherung der Qualifikation sowie der Wiedereingliederungschancen sicherzustellen und die Vernichtung von Frauenarbeitsplätzen und drohende Arbeitslosigkeit zu verhindern. Andererseits müssen alle „allgemeinen“ Förderprogramme nicht nur auf ihre bisherige mittelbare Diskriminierung überprüft, sondern auch so angelegt werden, daß in Zukunft die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen gesichert ist. Das bedeutet, daß diese Programme mit Auflagen zur Frauenförderung verbunden werden müssen. Dazu ist es insbesondere notwendig, im Bereich der sozialen Infrastrukturen den

Blick auf Fraueninteressen zu werfen, die bisher völlig vernachlässigt sind.

### 3.4. Frauenförderpläne

Alle staatlichen und nichtstaatlichen Unternehmen, die an den Förderprogrammen beteiligt sind, müssen verbindliche Frauenförderpläne entwickeln, die regelmäßig kontrolliert werden. Ursula Rust hat vorgeschlagen, eine Liste frauenfördernder Unternehmen zu erstellen und sie bei der Zuschlagerteilung sowohl im Rahmen der Subventionen als auch der öffentlichen Auftragsvergabe dann vorrangig zu berücksichtigen.<sup>21</sup>

### 3.5. Mindestanforderungen und andere Regelungen

Eine entsprechende Liste wäre auch für diejenigen Unternehmen denkbar, die sich an Ausschreibungen bei öffentlichen Aufträgen beteiligen. Dazu können Mindestvoraussetzungen erstellt werden, welche Kriterien ein Unternehmen einzuhalten hat, um sich an der Ausschreibung überhaupt beteiligen zu können, zum Beispiel Erstellung einer detaillierten Personalstatistik, die Vorlage eines Frauenförderplans, bei dem rechtlich verbindlich geregelt ist, daß Frauen vorrangig in den unterrepräsentierten Bereichen eingestellt werden, in dem verbindliche Zielvorgaben bei Beförderungen und Höhergruppierungen und bei der Einstellung festgelegt werden, bei denen Ausbildungsplätze jeweils zur Hälfte Frauen und Männern zur Verfügung gestellt werden, bei denen betriebliche Frauenbeauftragte existieren und vor allem auch Sanktionen für die Einhaltung des Frauenförderplans vorgesehen sind.

Auch in der Vergangenheit erfolgte frauenfördernde Maßnahmen könnten dann positiv berücksichtigt werden wie beispielsweise der Nachweis, daß die durchschnittlichen Lohnsummen von Frauen und Männern im Betrieb gleich sind, die gezielte Übernahme von Mädchen nach Abschluß der Lehre, Seminare und Weiterbildungsangebote zur Frauenförderung, die Quotierung bei notwendigen Entlassungen und eine Erhöhung des Frauenanteils in unternehmensinterne und -externe Gremien. Auch der Nachweis, daß keine Arbeitsverhältnisse unterhalb der Sozialversicherungsgrenze eingegangen werden, wäre ein zentrales Kriterium entsprechender Auftragsbedingungen.

Hat ein Unternehmen eine positive Betriebsvereinbarung zur sexuellen Belästigung am Arbeitsplatz vorzuweisen, so kann dies ebenso ein wichtiges Kriterium für die Frauenförderung sein, wie eingerichtete und vom Unternehmen geförderte Frauenarbeitskreise, Netzwerke, besondere Konferenzen etc.

21 Ursula Rust, Anhörung der Berliner Senatsverwaltung für Arbeit und Frauen zu §§ 13 und 14 LdADG am 03.11.1994.

Bei der unmittelbaren Problematik der Vergabe würde es sich anbieten, von den Unternehmen Mindestanforderungen zu verlangen und gleichzeitig ein weites Spektrum an zusätzlichen frauenfördernden Maßnahmen offenzulassen, die auf die jeweiligen betrieblichen Situationen zugeschnitten sein können.

Problematisch ist allerdings, daß Unternehmen der Privatwirtschaft überwiegend der schlichten Meinung sind, Frauenförderung würde sich in der Frage der „Vereinbarkeit von Beruf und Familie“ und in der Schaffung von Teilzeitarbeitsplätzen erschöpfen. Die ganz überwiegende Mehrzahl der Aktivitäten von Privatunternehmen bezieht sich bislang auf diesen Sektor.<sup>22</sup> Hier müßte im Zusammenhang mit der öffentlichen Auftragsvergabe klargestellt werden, daß dieser Aspekt der angeblichen Frauenförderung nicht unproblematisch ist. Sinnvoller ist es, zwischen Frauen- und Familienförderung auch im Rahmen der Auftragsbedingungen zu differenzieren.

### 3.6. Kontrolle

Außerdem muß sichergestellt werden, daß während der gesamten Laufzeit der Verträge frauenfördernde Maßnahmen eingehalten werden, zum Beispiel durch ein jederzeitiges Zugangs- und Kontrollrecht im Betrieb, den Verlangen von Nachweisen, zum Beispiel in Form von Personalstatistiken und Betriebsvereinbarungen, einem staatlichen Rücktrittsrecht, bei dem die Leistungen zurückverlangt werden können, Vertragsstrafen und ggf. einem Ausschluß aus künftigen öffentlichen Auftragsverfahren.<sup>23</sup>

Seit 1993 haben die Gewerkschaftsfrauen begonnen, im Rahmen von sogenannten Werkstattgesprächen die regionale Vernetzung von Frauen im Bereich der Wirtschafts- und Strukturpolitik zu initiieren, zu organisieren und voranzutreiben.<sup>24</sup> Eine weitere Vernetzung und eine Intensivierung der Diskussion über frauenpolitische Aspekte der Wirtschafts- und Strukturpolitik könnte ein erster kleiner Beitrag dazu sein, um die dringend notwendige Frage nach einer veränderten alternativen frauenfreundlichen und humaneren Wirtschaftskonzeption und -politik auf die Tagesordnung zu setzen.

22 Vgl. Eva Brumlop, Betriebliche Frauenförderung, bisherige Konzepte, Umsetzungserfahrungen, notwendige Neuorientierungen, Gewerkschaftliche Monatshefte 1994 S. 458 f.

23 Vgl. Gesetzentwurf des Arbeitskreises Arbeits- und Sozialrecht des Deutschen Juristinnenbundes zu §§ 13 und 14 LdADG Berlin, April 1995.

24 Frau geht vor – in der Wirtschafts- und Strukturpolitik – eine Bilanz der DGB-Frauenoffensive, herausgegeben vom DGB-Bundesvorstand Abteilung Frauen, Düsseldorf 1994.