Wie geht es weiter mit der europäischen Gleichstellungspolitik?

Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft

UTA KLEIN

In der Europäischen Union (EU) wechselt halbjährlich der Vorsitz zwischen den Mitgliedstaaten. Im ersten Halbjahr 2007 wurde diese Aufgabe von der deutschen Regierung wahrgenommen. Zum ersten Mal gibt es ein offizielles Arbeitsprogramm von drei aufeinander folgenden Ratspräsidentschaften (Deutschland, Portugal, Slowenien). Im Team haben diese ein Achtzehnmonatsprogramm vorgelegt (Rat der EU 2006). Was hat sich das Team für die europäische Gleichstellungspolitik vorgenommen und wie ist die Bilanz des ersten Halbjahres 2007 unter der deutschen EU-Ratspräsidentschaft? Um das zu beurteilen, soll zunächst ein kurzer Blick auf den Stand der Gleichstellungspolitik der EU geworfen werden.

Stand der europäischen Gleichstellungspolitik

Mit den Römischen Verträgen wird in diesem Jahr auch der Art. 119 (heute Art. 141) EG-Vertrag 50 Jahre alt, der „gleichen Lohn für gleiche Arbeit" (später „gleichwertige Arbeit") festschrieb. Grosso modo ist festzuhalten, dass Gleichstellung in den meisten Mitgliedsstaaten – so auch in Deutschland – durch EU-Rechtsetzung und – Rechtsprechung sowie durch begleitende Programme deutlich vorangetrieben wurde (vgl. ausführlich Klein 2006). Seit dem Amsterdamer Vertrag (1999) ist Gleichstellung als fundamentales Prinzip, als Querschnittsaufgabe der Gemeinschaft, und damit auch Gender Mainstreaming in allen Politikbereichen festgeschrieben. Es ist insgesamt nicht übertrieben zu sagen, dass die Gleichstellungspolitik am erfolgreichsten innerhalb der europäischen Sozialpolitik ist.
Allerdings liegt der Schwerpunkt des EU-Gleichstellungs*rechts* im Bereich der Erwerbsarbeit bzw. der entgeltbezogenen Sozialversicherungssysteme. Die erste Richtlinie (RL), die darüber hinausgeht und durchaus einen Paradigmenwechsel im Gleichstellungsrecht bedeutet, ist RL 2004/113/EG zur Gleichbehandlung von Männern und Frauen beim Zugang zu und der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen. Erstmals wird über den Arbeitsmarkt hinaus Diskriminierung in vielen Bereichen des alltäglichen Lebens verboten. Insofern wurde mit der Richtlinie die Hoffnung geweckt, dass es einen neuen qualitativen Schub für Gleichstellungsinitiativen geben würde. Der im vergangenen Jahr von der Europäischen Kommission vorgelegte Fahrplan (Europäische Kommission 2006) war aus feministischer Sicht dann jedoch eine Enttäuschung. Er enthält keinen einzigen konkreten neuen Gesetzesvorschlag und bleibt inhaltlich unverbindlich und oberflächlich. Auch der vom Europäischen Rat im gleichen Jahr geschlossene Pakt für die Gleichstellung der Geschlechter enthält keine

spezifischen Maßnahmen; er war aber zumindest wichtig, um der Gleichstellungspolitik wieder einen größeren Stellenwert zu geben.
Abgesehen davon, dass konkrete strategische Ziele für die Verwirklichung der Gleichstellung von Frauen und Männern, für Gender Mainstreaming und für wirtschaftliche und soziale Gerechtigkeit für Frauen anstehen, sind Rechtsinitiativen besonders dringlich im Bereich der Gewalt gegen Frauen und zur Bekämpfung von Menschenrechtsverletzungen an Migrantinnen.

Die Aktionsprogramme des Trios und der deutschen Bundesregierung

Dominiert wird das Achtzehnmonatsprogramm von der Frage eines zukünftigen Verfassungsvertrages und von der jüngsten und zukünftigen Erweiterungsrunde. Erfreulich ist, dass es neben der wirtschaftlichen Zukunft der EU einen Schwerpunkt auf die „soziale Dimension" legt. In den vergangenen Jahren war diese zugunsten einer marktliberalen Strategie zurückgedrängt worden, was sich nicht zuletzt auf die Beschäftigungssituation von Frauen höchst ambivalent ausgewirkt hatte. Betont wird nun, dass die Lissabon-Strategie wirtschaftliche, soziale *und* umweltpolitische Ziele umfasst. Inwieweit konkrete und verbindliche Vorstöße unter dem Trio noch folgen, bleibt abzuwarten, bisher stehen sie aus. Unter dem Abschnitt „Prioritäten" werden zudem „die Förderung der Chancengleichheit und eine europäische Politik der durchgängigen Berücksichtigung des Gleichstellungsaspekts" genannt (Rat der EU 2006, 12).
In Teil III folgt das umfassende Programm. Aktivitäten zur Förderung der Geschlechtergleichstellung wurden nicht im Sinne eines Gender Mainstreaming als Querschnittsaufgabe in alle Politikbereiche integriert, obwohl bei sämtlichen Problemen der EU (neben der Verfassungskrise die wirtschaftliche und soziale Unausgewogenheit, die Erweiterungsfrage und die Rolle Europas in der Welt) die Geschlechteraspekte auf der Hand liegen. Stattdessen wird Gleichstellung ausschließlich als eigenes Politikfeld betrieben. Abgesehen von der nicht geschlechterdifferenzierten Sprache der deutschen Übersetzung bleiben Gleichstellungsaspekte in den Kapiteln zu Forschung, Gesundheit, Kultur, Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik komplett unerwähnt. Selbst im Kapitel „Beschäftigung" werden Schwerpunkte ausschließlich auf die Arbeitsmarktintegration Jugendlicher, Älterer und von Menschen mit Behinderungen gelegt. Geschlechtergleichstellung erscheint dann als eigenes Kapitel (ebd., 45f.). Deutlich wird hier die Konzentration auf den Bereich der Erwerbsarbeit und damit zusammenhängend die Vereinbarkeit von Familie und Beruf – damit sich das „Beschäftigungspotenzial von Frauen entfalten kann" (ebd., 45). Als Folgemaßnahmen zur Aktionsplattform von Beijing sollen zudem Indikatoren entwickelt werden zu „Frauen und Bildung" (deutscher Vorsitz), „Feminisierung der Armut" (portugiesischer Vorsitz) und zur „Lage von Mädchen und jungen Frauen" (slowenischer Vorsitz).
Die jeweilige vorsitzende Regierung legt zu Beginn ihrer Amtszeit einen Arbeitsplan für die kommenden sechs Monate vor. Im deutschen Arbeitsprogramm (Bundesre-

gierung 2007) finden sich die Förderung der Chancengleichheit (aller Bevölkerungsgruppen) und die Teilhabe am Arbeitsmarkt als ein Schwerpunkt unter der Rubrik der Sicherung von Beschäftigung und Gestaltung der sozialen Zukunft Europas. Die gleichstellungspolitischen Aktivitäten bzw. deren Ankündigung konzentrieren sich auf die Erwerbsbeteiligung von Frauen sowie die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Der bereits angesprochene Fahrplan solle umgesetzt werden und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf sei nachhaltig zu unterstützen. Auch werde die deutsche Präsidentschaft das Projekt eines Europäischen Gleichstellungsinstituts befördern.

Das erste Halbjahr 2007 und Dauerbaustellen

Hinsichtlich einer Stärkung des sozialen und demokratischen Europas ist sicherlich die „Rettung" des Verfassungs- bzw. Reformprozesses nach zweijähriger Blockade und damit die Rechtsverbindlichkeit der Grundrechte-Charta das wichtigste Ereignis der deutschen EU-Ratspräsidentschaft – begleitet von dem Desaster des Ausstiegs Großbritanniens und höchstwahrscheinlich Polens aus der Wertegemeinschaft.
Die Rede der Bundesministerin Ursula von der Leyen als zuständige Ratspräsidentin beim ersten europäischen Gleichstellungsgipfel im Januar 2007 in Berlin ließ zunächst befürchten, dass sie Frauen- und Gleichstellungspolitik auch während der EU-Ratspräsidentschaft mit Familienpolitik verwechselt. Anstelle des Abbaus von Diskriminierungen der durch das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) geschützten Gruppen sprach sie von Familienpolitik und Vätermonaten. Kurz darauf betonte die Ministerin aber im Kreis der Mitglieder des Frauenausschusses des Europäischen Parlaments, dass neben einer europäischen Allianz für Familien die drei Handlungsfelder Frauen in Führungspositionen, die Förderung selbstständiger Frauen und der Entgeltunterschied oberste Priorität haben.
Das informelle Treffen der Gleichstellungs- und FamilienministerInnen Mitte Mai 2007 widmete sich vor allem der Chancengleichheit von Frauen und Männern in der Erwerbs- und Familienarbeit und bekräftigte sowohl den Fahrplan als auch den erwähnten Europäischen Pakt für die Gleichstellung der Geschlechter des Europäischen Rates. Allerdings blieb es beim Problemaufriss und Appellen für den Bereich der Erwerbsarbeit selbst dort, wo konkrete Initiativen dringlich sind (wie Entgeltdifferenz). Über Arbeitsmarkt- und Vereinbarkeitsfragen hinaus erging die Aufforderung an die Mitgliedsstaaten, sämtliche Geschlechterrollenstereotype in den Bereichen (Aus-)Bildung, Kultur, Medien, Arbeitsmarkt und Entscheidungsfindung zu beseitigen und die Selbstbestimmung von Mädchen und jungen Frauen zu fördern.
Während der Ratspräsidentschaften werden in der Regel vom jeweiligen Fachministerium spezifische Fachveranstaltungen zu Geschlechterfragen ausgerichtet, die einen Impuls für die EU-Ebene geben sollen. Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) richtete eine internationale Konferenz zu Gender-Budgeting aus. Hier wäre es wünschenswert, unter einer der Ratspräsidentschaften eine Gleichstellung in der Haushaltspolitik konkret für das EU-Budget

durchzusetzen. Zumindest aber wäre eine *regelmäßige* geschlechtersensible Überprüfung des Europäischen Strukturfonds wichtig.
Deutlich war unter der deutschen Ratspräsidentschaft der Fokus auf Familienpolitik gerichtet. Für die Bundesfamilienministerin von der Leyen sind Gleichstellungspolitik und Familienpolitik untrennbar. Dabei ist gegen eine „Allianz der Wirtschaft für mehr Chancengleichheit der Geschlechter" nichts einzuwenden, im Gegenteil. Gegen eine Reduzierung der Chancengleichheit auf Vereinbarkeitsfragen und bessere Nutzung des Beschäftigungspotenzials sehr wohl.
Insgesamt besteht kein Mangel an Informationen über die „Dauerbaustellen" in Sachen Geschlechterpolitik, sondern ein Mangel an verbindlichen Vorgaben. Dass es ohne gesetzliche Vorgaben auch für die Privatwirtschaft, ohne Quoten, ohne gezielte Anreizsysteme nicht geht, wissen wir aus Deutschland zur Genüge – die Zahlen zum Anteil von Frauen in Führungspositionen, in Aufsichtsräten, zum Lohngefälle usw. sind kein Geheimnis. Die Ministerin setzt indes auf freiwillige Allianzen mit der Wirtschaft, die ein „Erfolgsmodell" geworden seien. Es geht auch nicht ohne Eingriffe in Strukturen des Arbeitsmarktes. Konkrete Festlegungen wären besonders im Rahmen der Lissabon-Strategie nötig, denn ein rein quantitativ betriebener Beschäftigungsausbau auf der einen Seite und Geschlechtergleichheit wie auch soziale Inklusion auf der anderen Seite schließen sich aus. Geschlechtergerechtigkeit heißt auch, Maßnahmen zum Abbau der stark am Ernährermodell ausgeprägten sozialen Systeme, zu denen auch Deutschland gehört, zu treffen. Auch wenn die EU keine Regelungskompetenz in der Gestaltung der Sozialversicherungs-, Versorgungs- und Fürsorgesysteme hat, denn diese liegt bei den Mitgliedsstaaten, kann sie durchaus mittels der Methode der Offenen Koordinierung (MOK) in diesen Bereichen konkrete Zielvorgaben setzen, so wie sie das für den Ausbau der öffentlichen Kinderbetreuung getan hat.
Erwähnt werden sollte noch eine Konferenz unter der Förderung der Bundesministerin für Bildung und Forschung, Annette Schavan, zur Einbeziehung von Genderaspekten in der Forschung und zur Erhöhung der Chancengleichheit im Wissenschaftssystem. Gar nicht thematisiert wurde Geschlechterungleichheit, die andere Politikfelder betrifft, außer dass im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit unter der deutschen Ratspräsidentschaft ein Beschluss des Ministerrats zur Förderung der Gleichberechtigung der Geschlechter verabschiedet worden ist (Rat 2007). Unberührt von Gleichstellungsfragen bleiben weiterhin die sogenannten „harten" Politikfelder wie Friedens- und Sicherheitspolitik oder Innenpolitik.

Literatur

Rat der EU, 2006: Achtzehnmonatsprogramm des deutschen, des slowenischen und des slowenischen Vorsitzes. Brüssel, 21.12.2006. Internet: http://www.eu2007.de/includes/Download_Dokumente/Trio-Programm/triodeutsch.pdf

Rat der EU, 2007: Gleichstellung und Teilhabe – die Rolle der Frauen in der Entwicklungszusammenarbeit. – Schlussfolgerungen des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten. Dok. 9561/07. Brüssel, 15.5.2007.

Bundesregierung, 2007: „Europa gelingt gemeinsam". Ratspräsidentschaftsprogramm 1. Januar-30.Juni 2007. Internet: http://www.eu2007.de/includes/Downloads/Praesidentschaftsprogramm/EU-P-APrograr-d-2911.pdf

Europäische Kommission, 2006: Fahrplan für die Gleichstellung von Frauen und Männern 2006-2010. Mitteilung vom 1. März 2006, KOM (2006) 92.

Europäischer Rat, 2006: Europäischer Pakt für die Gleichstellung der Geschlechter des Europäischen Rates, Internet: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/89030.pdf

Klein, Uta, 2006: Geschlechterverhältnisse und Gleichstellungspolitik in der Europäischen Union. Akteure – Themen – Ergebnisse. Wiesbaden.