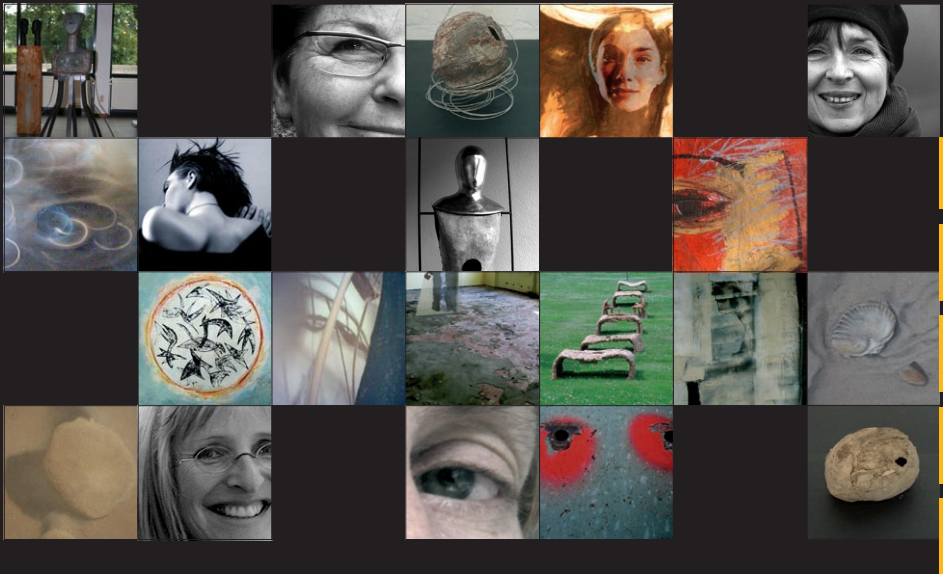




Frauen verändern **EUROPA** verändert Frauen

### Herausgeber

Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und  
Integration des Landes Nordrhein-Westfalen  
Referat Kommunikation  
Horionplatz 1, 40213 Düsseldorf  
Telefon: 0211 8618-50  
info@mgffi.nrw.de  
www.mgffi.nrw.de

### Koordination und Redaktion

Gesamtredaktion: Ulrike Schultz, Hagen  
Redaktion Kapitel IV: Cornelia Schlebusch, Castrop-Rauxel

### Titelmotiv



ART / DESIGN  
Anja Kotowski, Aachen



dreieck.triangle.driehoek -  
Förderverein kulturschaffender Frauen  
in der Euregio Maas-Rhein e.V., Aachen

### Satz und Gestaltung

Fafalter GmbH, Düsseldorf

### Druck

POMP Druckerei und Verlag GmbH, Bottrop

### Bildquellen

Alle Abbildungen im Beitrag von Annette Kuhn:  
Chronik-Archiv des Hauses der FrauenGeschichte, Bonn

© 2008/MGFFI 1065

### Die Druckfassung kann bestellt werden:

- im Internet: [www.mgffi.nrw.de/publikationen](http://www.mgffi.nrw.de/publikationen)
- telefonisch: 01803-100110  
C@II-NRW (9 Cent/Min.\*)  
\*aus dem Festnetz der Deutschen Telekom AG

Bitte die Veröffentlichungsnummer 1065 angeben.

Frauen verändern **EUROPA** verändert Frauen



Europa ist ein Kontinent der Vielfalt. Intensiver als anderswo auf der Welt ist die Lebenswirklichkeit zwischen Nordkap und Sizilien, Atlantik und Schwarzem Meer vom Zusammenleben verschiedener Kulturen geprägt. Dies ist ein großer Schatz, der Europa zu einem unverwechselbaren Stück Erde macht. Gleichzeitig liegt in der kulturellen Vielfalt ein Reichtum an Qualifikationen, Fähigkeiten und Talenten. Wir müssen alles daran setzen, diese Potenziale bestmöglich zu nutzen. Alles andere wäre Ressourcenverschwendung. Und die können wir uns nicht leisten, erst recht nicht in Zeiten des demografischen Wandels.

Was aber muss geschehen? Ein Weg zum Erfolg liegt in der Verbesserung der Chancengleichheit für Frauen und Männer in allen Lebensbereichen.

Die Europäische Union hat dies erkannt. Schon vor vielen Jahren hat sie das Thema Chancengleichheit auf die Agenda gesetzt. Von Brüssel sind in den vergangenen Jahren immer wieder starke Impulse für die Gleichstellung der Geschlechter ausgegangen. Gleichstellungsrelevante Vorgaben sind an zahlreichen Stellen des Gemeinschaftsrechts zu finden. Außerdem wurden viele praktische Maßnahmen zur Förderung der Gleichstellung ergriffen.

Ebenso hilfreich war die Arbeit des Europäischen Gerichtshofs. Er hat der Gleichstellung in der Vergangenheit durch richtungsweisende Urteile immer wieder den Weg geebnet. Auch das nordrhein-westfälische Gleichstellungsgesetz für den öffentlichen Dienst hat davon profitiert. Außerdem hätten eine Vielzahl gleichstellungspolitischer Projekte in den Ländern und Kommunen ohne EU-Fördermittel nicht umgesetzt werden können.

Dennoch: Trotz aller Fortschritte und Erfolge bestehen in ganz Europa nach wie vor unübersehbare Unterschiede zwischen der rechtlichen und der faktischen Gleichstellung. Ein Beispiel ist der Arbeitsmarkt. Bei allen regionalen Besonderheiten müssen wir feststellen, dass sich das Potenzial von Frauen vielerorts nur unzureichend entfalten kann. Auch im Bereich der gesellschaftlichen und politischen Teilhabe, bei der Zuwanderung und Integration ebenso wie bei Gewalt und Menschenhandel gibt es großen Handlungsbedarf.

Es sind also dicke Bretter, die wir in der Gleichstellungspolitik weiter bohren müssen. Eine Vielzahl an Themen rund um das Leben von Frauen in Europa wird in diesem Handbuch von Expertinnen und Experten aus Wissenschaft und Praxis beleuchtet. Sie alle gehen aus unterschiedlicher Perspektive der Frage nach, wie es um die Chancengleichheit in der Europäischen Union derzeit bestellt ist.

Anschauliche Beispiele gelebter Vielfalt liefern elf Porträts engagierter Europäerinnen, darunter Emma Bonino, Prof. Dr. Ninon Colneric, Dr. Renate Jäger, Prof. Dr. Dr. Juliane Kokott und Carla del Ponte. Frauen, die beispielhaft am „Haus Europa“ mitgebaut haben und sich dem europäischen Gedanken in besonderer Weise verpflichtet fühlen. Wer ihre Geschichten liest, lernt nicht nur eine Menge über das moderne Europa, sondern auch über das Durchsetzungsvermögen starker Frauen.

Mein besonderer Dank gilt allen Autorinnen und Autoren, die das Handbuch durch ihre Beiträge und ihre unterschiedliche fachliche wie persönliche Sichtweise mit Leben erfüllt haben.

Für ihr Grußwort möchte ich ganz herzlich danken der Bundeskanzlerin der Bundesrepublik Deutschland, Dr. Angela Merkel, die 2008 für ihre europäischen Verdienste mit dem Internationalen Karlspreis zu Aachen ausgezeichnet wurde. Ich freue mich, dass das Mitglied der Europäischen Kommission, der EU-Kommissar für Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit, Dr. Vladimír Špidla, für ein Interview über die Entwicklung der Chancengleichheit von Frauen und Männern in Europa zur Verfügung stand.

„Frauen verändern EUROPA verändert Frauen“ – der Titel des Handbuchs ist auch das Motto der landesweiten Aktionswochen, die im Frühjahr 2009 gemeinsam von den kommunalen Gleichstellungsbeauftragten, den kommunalen Spitzenverbänden und dem nordrhein-westfälischen Frauenministerium durchgeführt werden. Das Motto eröffnet den an den Aktionswochen beteiligten Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten eine große Spannweite an möglichen Veranstaltungen und schlägt den Bogen zu aktuellen integrations- und europapolitisch ebenso wie zu kommunalpolitisch relevanten Themen.

„Frauen verändern EUROPA verändert Frauen“ – vieles haben wir in der Gleichstellungspolitik erreicht, zahlreiche Herausforderungen liegen aber noch vor uns. Ich wünsche mir, dass unsere Aktionswochen die Verdienste der Europäischen Union für die Chancengleichheit in Europa möglichst vielen Menschen in Nordrhein-Westfalen näher bringen – und sie auf diese Weise ganz neu oder wieder von der Idee eines geeinten Europas begeistern.

Armin Laschet  
Minister für Generationen, Familie, Frauen und Integration  
des Landes Nordrhein-Westfalen

Europa eint gemeinsame Wertvorstellungen: Freiheit und Demokratie, Solidarität und Toleranz ebenso wie die Wahrung der Menschenrechte. Diese Werte sind Richtschnur für unser Handeln innerhalb und außerhalb der Europäischen Union. Sie sind Kompass in unserem Bestreben, die großen Herausforderungen unserer Zeit zu meistern und ein dynamischer, kreativer Kontinent zu bleiben. Dabei kommt es auf Frauen und Männer gleichermaßen an.



Die Gleichstellung von Frauen und Männern ist ein Grundprinzip der Europäischen Union, das folgerichtig auch im „Vertrag von Lissabon“ eine herausragende Rolle einnimmt. Dennoch sind heute unter den nationalen Parlamentariern und Regierungsvertretern in Europa weniger als ein Viertel Frauen; in Spitzenpositionen in der Wissenschaft sind Frauen nur zu 15 Prozent und in Führungspositionen der Wirtschaft sogar nur zu zehn Prozent vertreten.

Es ist an der Zeit, dass Gleichstellung endlich ein selbstverständlicher Teil unseres Alltags wird. Das mag zwar leichter gesagt als getan sein. Aber wir müssen uns dieser gesamtgesellschaftlichen Herausforderung in Europa stellen. Dazu gehört eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Mütter und Väter. Ein besonderes Augenmerk ist auch auf Bildung und Weiterbildung in zukunftsfähigen Berufen zu legen.

In Deutschland nimmt sich nicht zuletzt die Bundesregierung dieser Querschnittsaufgabe an: durch das Elterngeld und die Förderung des Ausbaus von Ganztagschulen und Kinderbetreuungseinrichtungen ebenso wie durch Allianzen mit der Wirtschaft für eine familienfreundlichere Arbeitswelt. Wir setzen uns nachdrücklich für die Rechte von Frauen ein, damit Gleichstellung in allen Lebensbereichen selbstverständlich wird – in Deutschland, in Europa und in der Welt.

Das vorliegende Handbuch greift Themen auf, die Frauen in Europa bewegen. Es macht Europa für Frauen vor Ort konkret erfahrbar und zeigt: Europa verändert Frauen ebenso, wie Frauen Europa verändern. Das Buch unterstreicht dies, indem es auch eine Reihe von Frauen porträtiert, die es in verschiedener Hinsicht an die Spitze geschafft haben. Sie machen anderen Frauen Mut und regen zur Nachahmung an. So wünsche ich Ihnen eine anregende Lektüre.

A handwritten signature in black ink, which appears to read 'Angela Merkel'.

Dr. Angela Merkel  
Bundeskanzlerin der Bundesrepublik Deutschland

Europa verändern –

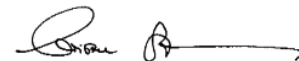
eine große Herausforderung, der sich Frauen stellen. Im Alltagsleben wird „Europa“ oft als bürokratisch, wenig greifbar, weit weg – räumlich und von den Themen her – empfunden. Dass das europäische Recht, Verträge, Richtlinien und die Rechtsprechung längst entscheidende Bereiche unseres Alltagslebens bestimmen, ist kaum bis in das Bewusstsein vorge drungen. Dabei konnten Frauen schon viel von Europa profitieren: „gleicher Lohn für gleiche Arbeit“, „mittelbare Diskriminierung“ und „Gender Mainstreaming“ wären ohne Europa nie so konsequent umgesetzt worden. Ohne den Europäischen Gerichtshof gäbe es vermutlich keine wirksame Quotenregelung für den öffentlichen Dienst in Nordrhein-Westfalen.

Europa für Frauen positiv erlebbar zu machen, Gestaltungsmöglichkeiten aufzuzeigen, Frauen für Europa zu begeistern, das sind die Ziele der gemeinsamen landesweiten Aktions wochen des Ministeriums für Generationen, Familie, Frauen und Integration und der kom munalen Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten mit Unterstützung der kommunalen Spitzenverbände in Nordrhein-Westfalen. Es gilt, die europäischen Themen auf das Leben in der Kommune herunterzubrechen.

Das vorliegende Aktionshandbuch ist eine hervorragende Arbeitsgrundlage, diesem Ziel näher zu kommen. Unser herzlicher Dank gilt den Mitarbeiterinnen des Ministeriums für Generationen, Familie, Frauen und Integration sowie der Koordinatorin Ulrike Schultz, die dieses Handbuch ermöglicht haben. Es liefert gebündelt sowohl eine Fülle von Hintergrund informationen als auch viele Denkanstöße zur Weiterarbeit. Vor allem die „Europäische Charta für die Gleichstellung von Frauen und Männern auf lokaler Ebene“ bietet neue He rausforderungen, Chancen und Perspektiven. Städte, Regionen und Kreise können ihre Aktio nen und Lösungen präsentieren für den Weg in eine geschlechtergerechte Gesellschaft.

Das Handbuch wird weit über die Aktionswochen hinaus ein wichtiger Begleiter der Arbeit der kommunalen Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten sein. Doch auch Kommunal politikerinnen und -politikern sowie allen am Thema „Geschlechtergerechtigkeit“ Interes sierten wird es als Informationsgrundlage dienen. In Schulen kann es das Thema „Frauen in Europa“ helfen „greifbar“ zu machen. So vielfältig wie Europa ist, so vielfältig werden auch die Veranstaltungen, Aktionen und Veröffentlichungen auf Landesebene und beson ders vor Ort sein.

Europa hat das Leben der Frauen in Deutschland verändert – im Rahmen der Aktions wochen wird deutlich werden, wie sehr Frauen Europa verändern können.



Christel Steylaers

für die Sprecherinnen der Landesarbeitsgemeinschaft  
kommunaler Frauenbüros und Gleichstellungsstellen NRW

- 17 **Einleitung** Ulrike Schultz

## Kapitel I Grundlagen

- 21 Zur Entwicklung der Chancengleichheit von Frauen und Männern in Europa  
**Interview mit EU-Kommissar Dr. Vladimír Špidla**



- 25 Frauenrechte im Europarecht • **Beate Rudolf**

- 33 **Porträt Dr. h. c. Renate Jaeger**  
Richterin am Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte



- 35 Frauenrechte – Menschenrechte. Die Europäische Menschenrechtskonvention  
und aktuelle Entscheidungen des Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte •  
**Andreas Haratsch und Maiyada Hemadé**

- 45 Das Leben der Frauen und Männer in der EU-25 aus Sicht der Statistik •  
**Juliane Roloff**

- 59 **Porträt Prof. Dr. Ninon Colneric**  
Richterin am Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (2000-2006)



- 61 Was sollten Frauen über Europa wissen? Eine kleine Institutionenkunde •  
**Nina Lück**

- 72 Zeitleisten: Die fortschreitende europäische Integration und die Entwicklung  
der Rechtsstellung von Frauen in Deutschland • **Ulrike Schultz**

- 81 Frauenrechte im EU-Recht. Auszüge aus den Europäischen  
Verträgen • **Ulrike Schultz**

- 87 **Porträt Ruth Hieronymi**  
Mitglied des Europäischen Parlaments



- 89 Die Märkte und die Möglichkeiten – Frauen und Wirtschaft in  
Europa • **Friederike Maier**

- 103 Soziale Rechte und sozialpolitische Leitmodelle in der EU • **Eva Kocher**

- 113 **Porträt Dr. Michaela Schreyer**  
Mitglied der Europäischen Kommission (1999-2004)



- 115 Über den Umgang mit Mehrfachdiskriminierungen:  
Die Anti-Diskriminierungsrichtlinien und das AGG • **Dagmar Schiek**

- 127 Gender Mainstreaming: Querschnittsstrategie zur Geschlechtergleichstellung  
im europäischen Integrationsprozess • **Heike Kahlert**

## Kapitel II

### Würdigung – Kritik – Visionen

- 141 Die Bedeutung der Europäischen Charta der Grundrechte für  
Frauen • **Gabriele Wilde**

- 147 Die Politische Partizipation von Frauen in Europa und die Rolle der  
Frauenbewegungen • **Uta Klein**

- 155 **Porträt Dr. Angelika Niebler**  
Mitglied des Europäischen Parlaments



- 157 Die politische Partizipation von Frauen in den Beitrittsländern der Europäischen  
Union – Herausforderungen und Entwicklungsperspektiven • **Gesine Fuchs**

- 169 Modernisierung der Geschlechterverhältnisse in Europa? • **Brigitte Rauschenbach**

- 181 **Porträt Prof. Dr. Dr. Juliane Kokott**  
Generalanwältin am Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften



- 183 Vom Nationalstaat zum Europäischen Reich? Staat und Geschlecht in  
der Europäischen Union • **Birgit Sauer**

- 191 Warum sitzt Europa auf dem Stier? Matriachale Grundlagen von  
Europa • **Annette Kuhn**

- 201 **Porträt Ria Oomen-Ruijten**  
Mitglied des Europäischen Parlaments, NL



## Kapitel III

### Handlungsfelder – Maßnahmen – Modelle

#### Beruf

- 205 Und es bewegt sich doch... Der Einfluss des europäischen Rechts auf das  
deutsche Arbeitsrecht • **Sabine Berghahn**

- 223 Corporate Social Responsibility – Gleichstellungsmaßnahmen in der  
Wirtschaft • **Eva Kocher**

- 227 **Porträt Anna Diamantopoulou**  
Europäische Kommissarin für Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und  
Chancengleichheit (1999-2004)



- 229 Der Gender Pay Gap  
Europäische Aktivitäten – Reaktionen in Deutschland • **Ulrike Schultz**

#### Vereinbarkeit von Beruf und Familie

- 237 Vereinbarkeitsmodelle im europäischen Vergleich – jenseits des traditionellen  
Ernährermodells? • **Anneli Rüling**

- 247 **Porträt Marie-Josée Jacobs**  
Ministerin für Familie, Integration und Chancengleichheit in Luxemburg



- 249 Europäische Allianz für Familien • **Claire Bortfeldt**

#### Gewalt

- 251 Maßnahmen zur Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen – aus europäischer  
Perspektive • **Regina Kalthegener**

- 261 Die Ware Mensch: Frauenhandel in Europa • **Birgit Locher und Barbarita Schreiber**

- 273 **Porträt Carla del Ponte**  
Chefanklägerin am Internationalen Strafgerichtshof in Den Haag (1999-2007)



## Migration

- 275 Die Asylpolitik in der Europäischen Union – geschlechterrelevante Maßnahmen und Regelungen • **Julia Lepperhoff**
- 283 Das Kopftuch und die Gleichheitsrechte in der EU • **Sabine Berghahn**
- 295 **Porträt Emma Bonino**  
Europäische Kommissarin für Verbraucherschutz, Fischerei und das Amt für humanitäre Hilfe (1994-1999) und Mitglied des Europäischen Parlaments (1979-1989 und 2004-2006)



## Kapitel IV

### Handlungsoptionen für die Praxis

- 299 Die Europäische Charta für die Gleichstellung von Frauen und Männern auf kommunaler und regionaler Ebene • **Martina Arndts-Haupt und Christel Steylaers**
- 303 Europäische Förderprogramme in der kommunalen Praxis – ein Überblick Keine Angst vor der Antragstellung europäischer Projekte! • **Ines Spengler**
- 319 Der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und die Förderung der Genderperspektive in der Strukturpolitik des Landes Nordrhein-Westfalen • **Bettina Vaupel**
- 325 Der Europäische Sozialfonds (ESF) und die Förderung der Genderperspektive in der regionalisierten Arbeitspolitik • **Karin Linde und Ute Mankel**
- 331 Zur Arbeit der Europabeauftragten – Was können sie für Frauen tun? • **Regina Blania**
- 335 Europäische Metropolregionen – Impulse zur Gleichstellung Positionspapier der Frauennetzwerke für die zukünftige Politik der Europäischen Metropolregionen (EMR) in Deutschland aus gleichstellungspolitischer Sicht • **Gisela Humpert**

## Beispiele guter Praxis

- 341 Lokaler Mehrwert durch europäische Begegnung. Städtepartnerschaften als Drehscheibe für gleichstellungspolitischen Erfahrungsaustausch • **zusammen-gestellt von Cornelia Schlebusch**
- 345 Frauenforum Internetta bereichert Erftstadts Städtepartnerschaften. Internetta – ein Projekt der Partnerstädte: Erftstadt (D), Jelenia Góra (P), Viry Chatillon (F) und Wokingham (UK) • **Edith Abel-Huhn**
- 347 „Von Rosa und anderen Tagen“ – Ein internationales Frauentagebuch aus Witten und seinen Partnerstädten • **Martina Kliner-Fruck**
- 349 EQUAL in Nordrhein-Westfalen – Regionale Erfolge durch europäische Denkanstöße  
I Die Entwicklungspartnerschaft FUTURA • **Mia Senden**  
I Die Entwicklungspartnerschaft MORE. Teilprojekt ISKRA • **Franz-Josef Franke**
- 355 Kinderbetreuung europäisch gedacht – EU-Projekt der Stadt Düsseldorf • **Sabine Hand**
- 357 Kreativität.Vernetzung.Grenzüberschreitungen: dreieck.triangle.driehoek – Förderverein kulturschaffender Frauen in der Euregio Maas-Rhein e.V. • **Uta Göbel-Groß**
- 361 Dem Alltag eine Seele geben – Integration durch Kultur. Ein Frauenprojekt im Rahmen der Europäischen Kulturhauptstadt Ruhr 2010 • **Rita Viehoff**

## Anhang

- 367 Ausgewählte Links zu „Frauen und Europa“
- 373 Liste der Autorinnen und Autoren



Vor 50 Jahren, am 1. Januar 1958 sind die Römischen Verträge in Kraft getreten. In diesem halben Jahrhundert von der EWG bis zur EU hat sich das Leben der Frauen in Europa in atemberaubender Geschwindigkeit gewandelt. Welcher Einfluss ist dabei dem europäischen Integrationsprozess zuzuschreiben, welchen Anteil hatten Frauen an den Entwicklungen, welche Rolle spielen Frauen in Europa heute? Das ist das Thema des vorliegenden Bandes.

Auch wenn täglich von Europa in den Zeitungen zu lesen ist, sind die Kenntnisse über die europäischen Institutionen und das Rechtssystem eher gering. Im Alltag scheint Europa recht fern zu sein. Ein Trugschluss: Arbeit und Zusammenleben der Menschen sind maßgeblich europäisch beeinflusst.

Europa stößt auch auf Skepsis: Gerade Frauen fürchten, dass sie im Zuge der Europäisierung, die wirtschaftlich im Sog der Globalisierung steht, die Verliererinnen sein könnten. Wird die Steigerung des Konsums im gemeinsamen Markt nicht mit Verlusten bei den sozialen Rechten erkaufte?

Umgekehrt hat erst Europa die Diskussion über Chancengleichheit und Gleichstellung beflügelt und die Anwendung von Gender Mainstreaming Barrieren für Frauen beseitigt, Wege gebahnt und Möglichkeiten der Umverteilung von Mitteln eröffnet.

Bisher gibt es kaum umfassende und systematische Darstellungen zu den Auswirkungen Europas auf die Lebenssituation von Frauen. Der Band soll helfen, diese Lücke zu schließen. Unser Anliegen ist, möglichst breit zu informieren, Stoff zum Nachdenken zu geben und die Kritikfähigkeit zu fördern. Und das ist nicht einfach:

Europa ist ein komplexes Thema. Wo fängt Europa an, wo endet es? Europa ist ein historischer, geografischer und politischer Begriff, und diese Begriffe sind nicht deckungsgleich.

Europa befindet sich in einem ständigen Veränderungsprozess. Schon beim Entstehen dieses Handbuchs mussten wir immer wieder aktualisieren und Entwicklungen nachtragen. Europa produziert Informationen im Übermaß, Institutionen, Rechtsakte, politische Beschlüsse: Was ist wichtig, was sollten Sie wissen?

Wir wollen Ihnen mit diesem Handbuch einen Kompass durch den Dschungel an Informationen liefern. Sie sollen sich ein Fundament an grundlegenden Kenntnissen schaffen können. Wir haben Ihnen eine Vielzahl von „Links“ und Literaturhinweisen für vertiefendes Nachforschen und die Suche nach Details und aktuellen Informationen beigelegt.

Der Blick auf die Frauen- und Geschlechterfragen erfolgt schwerpunktmäßig aus historischer, juristischer, soziologischer, politikwissenschaftlicher und wirtschaftswissenschaftlicher Perspektive. Die Autorinnen und Autoren stellen vielfältige Facetten von Chancen und

Problemen der Frauen im „Herrenhaus Europa“ dar, erläutern Gestaltungsmöglichkeiten ebenso wie Beschränkungen.

Wie Europa gelebt und von Frauen geformt wird, illustrieren die Porträts von „Europäerinnen“, von der Richterin am Europäischen Gerichtshof über die Abgeordnete im Europäischen Parlament bis zur ehemaligen Kommissarin für Chancengleichheit.

Aber nicht nur die Frau in führender Position in europäischen Institutionen, jede von uns ist aufgerufen mit zu gestalten: Im vierten Kapitel finden Sie Praxisbeispiele für die Umsetzung der Europaidee vor Ort: Anregungen für Projekte, die die Integration stärken und Hinweise auf Finanzierungsmöglichkeiten aus europäischen Förderprogrammen. Der Wert liegt oft im Kleinen. Auch mit einfachen, niedrig schwelligen Projekten lassen sich vielfältige Kontakte im europäischen Raum herstellen, die das Zusammenwachsen über die Grenzen hinweg und damit den europäischen Gedanken fördern. Zur Nachahmung empfohlen! Lassen Sie sich zu eigenen Kooperationen anregen. Die äußere Gestaltung des Handbuchs ist das Ergebnis einer solchen erfolgreichen euregionalen Kooperation. Der Förderverein kulturschaffender Frauen in der Euregio Maas-Rhein, drieck.triangle.driehoek, den wir im Praxisteil des Handbuchs vorstellen, hat das Bildmotiv für den Umschlag entworfen.

Ein Handbuch ist immer ein Stück Abenteuer - von der Konzeption über die Autorinnen-suche bis zum Endresultat. Wie setzen wir die Akzente, wie finden wir geeignete Autorinnen und Autoren, die auch bereit sind mitzuschreiben: ein intensiver Prozess über viele Monate. Mein Dank gilt allen Autorinnen und den Autoren, die sich auf das Abenteuer eingelassen und mit großem Engagement ihren Beitrag zu dem Handbuch geliefert haben. Ich wünsche Ihnen viel Spaß und Gewinn bei der Lektüre. Auch wenn Sie ein Thema schwierig finden, vertiefen Sie sich hinein! Es lohnt sich. Ich hoffe, dass wir mit dem Handbuch dazu beitragen, dass Sie Ihr Bewusstsein als Europäerin und Europäer stärken, eine europäische Identität entwickeln können. Bei aller notwendigen Kritik: Europa ist unsere Chance!

**Ulrike Schultz**

## Kapitel I Grundlagen

- 21 Zur Entwicklung der Chancengleichheit von Frauen und Männern in Europa • **Interview mit EU-Kommissar Dr. Vladimír Špidla**



- 25 Frauenrechte im Europarecht • **Beate Rudolf**

- 33 **Porträt Dr. h. c. Renate Jaeger**  
Richterin am Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte



- 35 Frauenrechte - Menschenrechte. Die Europäische Menschenrechtskonvention und aktuelle Entscheidungen des Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte • **Andreas Haratsch und Maiyada Hemadé**

- 45 Das Leben der Frauen und Männer in der EU-25 aus Sicht der Statistik • **Juliane Roloff**

- 59 **Porträt Prof. Dr. Ninon Colneric**  
Richterin am Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (2000-2006)



- 61 Was sollten Frauen über Europa wissen? Eine kleine Institutionenkunde • **Nina Lück**

- 72 Zeitleisten: Die fortschreitende europäische Integration und die Entwicklung der Rechtsstellung von Frauen in Deutschland • **Ulrike Schultz**

- 81 Frauenrechte im EU-Recht. Auszüge aus den Europäischen Verträgen • **Ulrike Schultz**

- 87 **Porträt Ruth Hieronymi**  
Mitglied des Europäischen Parlaments



- 89 Die Märkte und die Möglichkeiten – Frauen und Wirtschaft in Europa • **Friederike Maier**

- 103 Soziale Rechte und sozialpolitische Leitmodelle in der EU • **Eva Kocher**

- 113 **Porträt Dr. Michael Schreyer**  
Mitglied der Europäischen Kommission (1999-2004)



- 115 Über den Umgang mit Mehrfachdiskriminierungen: Die Anti-Diskriminierungsrichtlinien und das AGG • **Dagmar Schiek**

- 127 Gender Mainstreaming: Querschnittsstrategie zur Geschlechtergleichstellung im europäischen Integrationsprozess • **Heike Kahlert**

**Dr. Vladimír Špidla**

EU-Kommissar für Beschäftigung, soziale  
Angelegenheiten und Chancengleichheit



## **Zur Entwicklung der Chancengleichheit von Frauen und Männern in Europa**

**Welche gleichstellungspolitischen Themen sind aus Sicht der Europäischen Kommission für Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit zurzeit vordringlich?**

Es ist in Sachen Gleichberechtigung zwischen Mann und Frau in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten viel erreicht worden. Aber es bleibt noch viel zu tun, insbesondere was den Arbeitsmarkt, die Präsenz von Frauen in Führungspositionen in Politik und Wirtschaft sowie die Vereinbarkeit von Familie und Beruf anbelangt.

Das Lohngefälle zwischen Männern und Frauen ist seit Jahren unverändert bei 15%. Das ist zu hoch, besonders wenn man bedenkt, dass 60% der neu geschaffenen Arbeitsplätze von Frauen besetzt werden. Außerdem werden nur ein Drittel der Führungspositionen in Wirtschaft und Politik von Frauen belegt, obwohl über 60% der Hochschulabgänger weiblich sind. In diesem Zusammenhang brauchen wir auch eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Frauen mit Kindern muss es deutlich besser möglich sein, berufstätig zu bleiben oder nach einer Babypause wieder in ihren Job einzusteigen. Im Rahmen des Fahrplanes für die Gleichstellung von Frauen und Männern 2006-2010, welchen wir vor zwei Jahren verabschiedet haben, stellen wir diese Herausforderungen in den Mittelpunkt unserer Aufmerksamkeit.

**Der Fahrplan für die Gleichstellung von Frauen und Männern 2006-2010 ist von der Europäischen Kommission am 1. März 2006 verabschiedet worden. 2008 wird eine Halbzeitbilanz des Fahrplans gezogen. Wie ist der Stand der Umsetzung?**

Der Fahrplan verdeutlicht das Engagement der Kommission, die Gleichstellungsagenda voranzubringen. Die geplanten Aktivitäten sind die treibende Kraft für das Erreichen der

Geschlechtergleichstellung. Wir haben hier sechs prioritäre Bereiche identifiziert, die in die jährlichen Arbeitsprogramme Eingang finden. Es geht um gleiche wirtschaftliche Unabhängigkeit für Frauen und Männer, Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben, ausgewogene Repräsentanz in Entscheidungsprozessen, Beseitigung aller Formen geschlechterbezogener Gewalt, Beseitigung von Geschlechterstereotypen, Förderung der Gleichstellung in Außen- und Entwicklungspolitik.

Grundsätzlich sind wir mit der Bilanz der ersten zwei Jahre zufrieden, dennoch bleibt vieles noch zu verbessern: So muss z. B. eine bessere Geschlechterparität im Entscheidungsprozess auf nationaler Ebene gefördert werden. Die Europäische Kommission unterstützt diese Bemühungen durch Erfassung, Analyse und Verbreitung vergleichbarer Daten über die bestehenden geschlechtsspezifischen Unterschiede, insbesondere durch ihre Datenbank über Frauen und Männer in Entscheidungspositionen. Die Kommission wird im Verlauf des Jahres [2008] ein europäisches Netzwerk für Frauen in Entscheidungspositionen einrichten, um den Austausch von Erfahrungen und vorbildlichen Verfahren in den 27 EU-Mitgliedstaaten zu unterstützen.

In diesem Zusammenhang möchte ich auch das europäische Institut für Gleichstellungsfragen in Vilnius (Litauen) erwähnen. Wir sind derzeit mit dessen Gründung befasst<sup>1</sup>. Ich bin davon überzeugt, dass gerade das Institut wertvolle Arbeit leisten wird, um die Mitgliedstaaten in ihren Bemühungen zu unterstützen, die Kenntnisse über Gleichstellung von Frauen und Männern zu verbessern und die Sichtbarkeit des Themas zu erhöhen.

**Eine Aufgabe der Europäischen Kommission ist die Koordinierung der Gender-Mainstreaming-Politik mit dem Ziel, dass der Gender-Mainstreaming-Ansatz Eingang in alle Bereiche der Gemeinschaftspolitik findet und insbesondere die Beschäftigungsmöglichkeiten für Frauen verbessert werden. Welche Erfolge lassen sich hier verzeichnen?**

Die Gleichstellungspolitik der EU beruht auf einem ganzheitlichen Ansatz, der Rechtsvorschriften, Mainstreaming und gezielte Fördermaßnahmen umfasst. Unser besonderes Augenmerk gilt dabei der Lissabonstrategie. Die Schaffung von mehr und besseren Arbeitsplätzen ist ein strategisches Ziel, das wir in der Lissabon-Agenda für Wachstum und Beschäftigung als zentrales Element festgehalten haben. In den vergangenen zehn Jahren wurden unbestreitbar Fortschritte bei der Anhebung des Beschäftigungsstands von Frauen erzielt, jedoch sind noch Anstrengungen erforderlich, um auch qualitative Verbesserungen der Beschäftigung zu erreichen.

Angesichts einer schrumpfenden Arbeitsbevölkerung, sinkender Geburtenraten und einer ansteigenden Zahl von Personen im Ruhestand, können wir es uns schlichtweg nicht

<sup>1</sup> [http://ec.europa.eu/employment\\_social/gender\\_equality/gender\\_institute/index\\_de.html](http://ec.europa.eu/employment_social/gender_equality/gender_institute/index_de.html) und <http://europa.eu/scadplus/leg/de/cha/c10938.htm>.

leisten, dass ein Grossteil der Bevölkerung keinen angemessenen Zugang zum Arbeitsmarkt hat. EU-weit muss die Wirtschaft das gesamte Potenzial aller unserer Talente nutzen, wenn wir im globalen Wettbewerb bestehen wollen.

Letztendlich werden aber die praktischen Entscheidungen in den Mitgliedstaaten, bzw. regional und - im Falle Deutschlands - in den Bundesländern getroffen. Der Fahrplan stellt ein sehr wertvolles Instrument dar, die Mitgliedstaaten dazu zu ermuntern, dieses Thema immer wieder als eine Toppriorität auch auf die nationale Agenda zu setzen.

**Gehen Sie davon aus, dass die Potenziale gleichstellungspolitischer Instrumente und Maßnahmen der Europäischen Union auf nationaler und lokaler Ebene hinreichend erkannt und genutzt werden?**

Neben anderen Finanzinstrumenten (wie z. B. PROGRESS) stellt der Europäische Sozialfonds (ESF) das Schlüsselement der europäischen Finanzierung auf diesem Gebiet dar. Mit der Berücksichtigung der Gleichstellungspolitik in den Programmen der anlaufenden Finanzperiode 2007-2013 wurde eine starke rechtliche Grundlage gelegt. So können nun beispielsweise Mittel im Bereich Kinderbetreuung sogar in den Aufbau von Betreuungsmöglichkeiten eingesetzt werden. Das betrifft also ganz klar die lokale Ebene. Weitere Beispiele für die Einsetzung von ESF-Mitteln ist die Förderung der Eingliederung von Frauen in den Arbeitsmarkt oder die Finanzierung von Maßnahmen zur Beseitigung von Geschlechterstereotypen. Es ist nun an den lokalen Akteuren, entsprechende Projektvorschläge einzureichen.

Darüber hinaus gibt es eine ganze Reihe von Rechtsakten, die sich mit dem Thema der Gleichstellung von Männern und Frauen beschäftigen. Beispielsweise möchte ich hier die Richtlinie über den Zugang von Frauen zum Arbeitsmarkt, die gleichwertige Entlohnung, Mutterschutz und Elternzeit etc. benennen. Diese Gesetze sind von allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union verbindlich in nationale Gesetze umzusetzen, die zu achten und einzuhalten sind. Aber auch hier möchte ich betonen, dass – obwohl die Rechtsvorschriften zur Gleichstellung und der soziale Dialog deutliche Fortschritte ermöglicht haben – Europa noch immer vor beträchtlichen Herausforderungen steht. Die Veränderung muss letztendlich in den Köpfen stattfinden!

**Welche Zukunftsvision haben Sie in Bezug auf die Chancengleichheit von Frauen und Männern in Europa?**

Chancengleichheit ist ein Grundprinzip der EU, und die Kommission hat hier stets eine Vorreiterrolle eingenommen. Die Charta der Grundrechte nimmt den Gleichheitsgrundsatz auf und betont die Gleichheit von Männern und Frauen in allen Bereichen, einschließlich der Beschäftigung, der Arbeit und des Arbeitsentgelts. Das alles ist in den letzten 50 Jahren nicht einfach zu erreichen gewesen.

Wenn ich nun meinen Blick in die Zukunft und insbesondere auf die kommenden 50 Jahre richte, so scheint mir, dass noch immer viel zu tun bleibt.

Wie könnte die Politik der Chancengleichheit in 50 Jahren aussehen? Nun, ich könnte mir vorstellen, dass Frauen die gleiche wirtschaftliche Unabhängigkeit erreichen wie Männer. Sie werden in den Führungsetagen in Politik und Wirtschaft in der gleichen Zahl wie ihre männlichen Kollegen vertreten sein. Stellen Sie sich vor, dass nicht bezahlte Arbeit, sprich Hausarbeit, gleichermaßen zwischen Männern und Frauen verteilt sein wird. Ich könnte mir außerdem vorstellen, dass das Lohngefälle bis dahin aufgehoben sein wird.

Das ist meine Vision, und hierfür arbeiten wir sehr hart. Auch wenn wir uns heute noch nicht recht vorstellen können, wie es sein wird, in einer wirklich gleichberechtigten Gesellschaft zu leben, eines ist klar: Wir wollen, dass sich unsere Gesellschaft dahin entwickelt.

Beate Rudolf

## Frauenrechte im Europarecht

### 1. Einführung

Frauenrechte waren von Anfang an Bestandteil des Europarechts, d.h. des Rechts der 1957 gegründeten Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG, seit dem Vertrag von Maastricht 1992 Europäische Gemeinschaft, EG, genannt)<sup>1</sup> und der 1993 geschaffenen Europäischen Union (EU): Art. 119 EWG-Vertrag – heute Art. 141 EG-Vertrag - verbot Diskriminierung wegen des Geschlechts bei der Entlohnung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern. Diese Bestimmung hatte die französische Regierung zum Schutz ihrer sozialen Errungenschaft, der gesetzlich angeordneten Entgeltgleichheit für Männer und Frauen, durchgesetzt. War sie anfangs nur ein Tropfen sozialen Öls in der Vertragsgrundlage für eine Gemeinschaft, deren zentrales Ziel die Wirtschaftsfreiheit in einem gemeinsamen Markt war, so entstand hieraus doch allmählich ein weit reichendes Geflecht von europäischen Normen zur Sicherung der rechtlichen und tatsächlichen Gleichheit der Geschlechter. Diese Entwicklung wurde insbesondere vom Europäischen Gerichtshof (EuGH) und der Europäischen Kommission vorangetrieben, oft gegen den Widerstand einzelner Mitgliedstaaten. Erst der im Jahr 1999 in Kraft getretene Amsterdamer Vertrag verankerte das Verbot der Geschlechtsdiskriminierung und das Gebot der Gleichstellung der Geschlechter umfassend in den europäischen Verträgen<sup>2</sup>. Der 2007 verabschiedete „Reformvertrag“ (Vertrag von Lissabon) bewahrt mühsam den status quo und verpasst damit die Chance für eine weitergehende Verfestigung von Frauenrechten im Europarecht.

### 2. Rechtliche Verankerung von Frauenrechten im Europarecht

„Frauenrechte“ umfassen die Grund- und Menschenrechte, die Frauen zukommen. Dieses, in dem Slogan „Frauenrechte sind Menschenrechte“ verkörperte Verständnis hat zwei miteinander verbundene Stoßrichtungen: Zum einen betont es, dass die anerkannten Menschenrechte in vollem Umfang auch Frauen zustehen und ihre Auslegung die spezifischen Bedrohungslagen für Frauen berücksichtigen muss. So gilt beispielsweise das Recht auf körperliche Unversehrtheit für beide Geschlechter; die Schutzpflicht, die dem Staat hieraus erwächst, muss aber die verschiedenen Arten von Gewalt, denen Frauen und Männer in unterschiedlichem Maße ausgesetzt sind, einbeziehen. Hieraus folgt etwa die Pflicht, Maßnahmen zum Schutz von Frauen vor häuslicher Gewalt zu ergreifen. Zum anderen hebt der Slogan „Frauenrechte sind Menschenrechte“ hervor, dass die Bekämpfung der Diskriminierung der Frau ein originär menschenrechtliches Anliegen ist, nicht – wie

<sup>1</sup> Der Begriff „EG“ bürgerte sich bereits 1967 mit dem Inkrafttreten des Fusionsvertrags ein. Dieser schuf für die drei Europäischen Gemeinschaften – die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), die EWG und die Europäische Atomgemeinschaft (EAG) - gemeinsame Organe und damit ein institutionelles „Dach“, für das der Begriff EG verwendet wurde. Die EGKS endete wie vertraglich vorgesehen nach 50 Jahren im Jahr 2002; die EAG besteht weiter fort.

<sup>2</sup> Hierzu im Einzelnen: Beate Rudolf, Verankerung des Gleichstellungsgebots auf Europaebene – Fortschritt oder Regression?, in: Mechthild Koreuber / Ute Mager (Hg.), Recht und Geschlecht – Zwischen Gleichberechtigung, Gleichstellung und Differenz, Baden-Baden 2004, S. 33-57.

lange Zeit auf universeller Ebene vertreten – eine Frage der Entwicklungspolitik. Die geschlechtssensible Auslegung von Menschenrechten und das Verbot der Geschlechtsdiskriminierung stellen aus dieser Perspektive zwei komplementäre und einander teilweise überlappende Ansätze zur Verwirklichung von Frauenrechten dar.

### 2.1 Anerkennung durch die EG-Organen

In Europa stand zwar der menschenrechtliche Charakter des Verbots der Geschlechtsdiskriminierung nie in Frage – nicht zuletzt wegen seiner Verankerung in Art. 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und in den Grundrechtskatalogen zahlreicher europäischer Staaten. Aber anerkannt wurde es im Recht der Europäischen Gemeinschaft erst 1976 durch eine Entscheidung des EuGH. Dieser urteilte in der Rechtssache „Defrenne II“, dass das Verbot der Diskriminierung wegen des Geschlechts beim Entgelt zu den „Grundlagen der Gemeinschaft“ zählt. Der Fall betraf die Klage einer belgischen Stewardess gegen ihre schlechtere Entlohnung im Vergleich zu männlichen Flugbegleitern. Nur wenige Jahre zuvor hatte der EuGH begonnen, die Grundrechte als ungeschriebene Bestandteile des Gemeinschaftsrechts anzuerkennen, und hatte sich hierbei auf die gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten sowie die EMRK berufen. Im Jahr 1977 schlossen sich die anderen Gemeinschaftsorgane – Europäisches Parlament, Rat und Kommission – diesem Verständnis an, indem sie sich ausdrücklich zur Geltung der Grundrechte im Gemeinschaftsrecht bekannten<sup>3</sup>.

### 2.2 Europäische Charta der Grundrechte

In der Charta der Grundrechte der EU („Grundrechtecharta“) bekräftigten die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten im Jahr 2000 die europäischen Grundrechte<sup>4</sup>. Sie geht über die Erklärung der Gemeinschaftsorgane von 1977 hinaus, indem sie neben den „bürgerlichen“ Freiheitsrechten – etwa dem Folterverbot, der Meinungsfreiheit und der Eigentumsgarantie – auch wirtschaftliche und soziale Rechte proklamiert. Die Grundrechtecharta war bislang zwar nicht rechtlich verbindlich, galt aber als wichtige Quelle zur Bestimmung von Inhalt und Reichweite der Grundrechte im Recht der Europäischen Union. So berufen sich etwa der EuGH in seinen Entscheidungen und die Gemeinschaftsorgane bei der Rechtsetzung zunehmend auf die Grundrechtecharta. Mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon wird sie endlich auch rechtsverbindlich. Die Grundrechtecharta statuiert neben dem Verbot der Diskriminierung wegen des Geschlechts (Art. 21) die Verpflichtung der EU, die Gleichheit von Männern und Frauen sicherzustellen, also den Grundsatz der Gleichstellung (Art. 23)<sup>5</sup>. Ausdrücklich betont Art. 23 Satz 2, dass dieser Grundsatz spezifische Vergünstigungen für das unterrepräsentierte Geschlecht nicht verbietet. Maßnahmen der Frauenförderung sind demnach weiterhin zulässig, soweit Frauen in einem bestimmten Bereich unterrepräsentiert sind (hierzu unter 4.).

<sup>3</sup> Gemeinsame Erklärung des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission, vom 05.04.1977, Amtsblatt der EG 1977 Nr. C 103/1.

<sup>4</sup> Eingehend hierzu der Beitrag von Gabriele Wilde (in diesem Band).

<sup>5</sup> Die deutsche Version der Grundrechtecharta ist juristisch ungenau, da sie vom „Grundsatz der Gleichheit“ spricht, während der EG-Vertrag (in der Fassung des Vertrags von Amsterdam) richtigerweise hierfür den Begriff „Gleichstellung“ verwendet (vgl. hierzu unter 3.).

### 2.3 Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) und Europäische Sozialcharta (ESC)

Neben der Grundrechtecharta behält die Europäische Menschenrechtskonvention ihre Relevanz für die Bestimmung der in der EU geltenden Grundrechte. In der Rechtspraxis bedeutet dies, dass die Grundrechtecharta, die bisherige Rechtsprechung des EuGH sowie die Rechtsprechung des im Rahmen der EMRK geschaffenen Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) zusammen betrachtet werden müssen. Für die Bestimmung des Inhalts von Frauenrechten ist dies allerdings weniger schwierig als in anderen Bereichen. Die EMRK enthält nämlich kein allgemeines Verbot der Diskriminierung wegen des Geschlechts, sondern verbietet die Geschlechtsdiskriminierung nur im Bereich der von der Konvention geschützten Rechte<sup>6</sup>. Dies sind die „klassischen“ bürgerlichen und politischen Rechte. Hier hat der EGMR bislang bezüglich des Diskriminierungsverbots keine vom EuGH abweichende Herangehensweise gewählt. Im Gegenteil ist die Rechtsprechung des EuGH zum Begriff der Diskriminierung wesentlich differenzierter (hierzu unter 4.). Auf andere frauenspezifische Menschenrechtsverletzungen hat der EGMR, anknüpfend an das Verbot von Folter und von Sklaverei sowie das Recht auf Privatleben, zumeist angemessen reagiert, indem er auf die grundrechtlichen Schutzpflichten der Staaten zurückgriff; eine dezidierte Frauenperspektive liegt seinen Entscheidungen freilich bislang nicht zugrunde<sup>7</sup>.

Die für die Lebenswirklichkeit von Frauen besonders relevanten Bereiche der wirtschaftlichen und sozialen Rechte erfasst die EMRK hingegen nicht. Diese Rechte sind in der Europäischen Sozialcharta enthalten (ESC), die – wie die EMRK – im Rahmen des Europarats ausgearbeitet worden ist. Um den Inhalt wirtschaftlicher und sozialer Rechte zu bestimmen, ist also auf sie sowie die Grundrechtecharta und die Rechtsprechung des EuGH zurückzugreifen. So hat etwa der EuGH mit Verweis auf diese drei Rechtsquellen den Anspruch auf Mutterschutz als „sozialrechtliches Schutzinstrument von besonderer Bedeutung“ bezeichnet<sup>8</sup>.

### 2.4 UN-Konvention zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau (CEDAW)

Bedeutsam, wenn auch in der europäischen Praxis bislang zu wenig beachtet, ist schließlich die UN-Konvention zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau (Convention on the Elimination of Discrimination against Women, CEDAW)<sup>9</sup>. Diese Konvention konkretisiert das Verbot der Diskriminierung von Frauen für alle Lebensbereiche – vom öffentlichen Leben über Bildung, Beruf oder Gesundheitswesen bis hin zum Familien- und Erbrecht. Zwar bindet CEDAW nicht die EU, sondern nur ihre Mitgliedstaaten. Insbesondere aus der

<sup>6</sup> Ein allgemeines Diskriminierungsverbot führt zwar das 12. Zusatzprotokoll zur EMRK ein. Zahlreiche EU-Mitgliedstaaten, darunter Deutschland, haben es aber noch nicht ratifiziert; vgl. die Kritik des Deutschen Juristinnenbundes (djbb) hieran in seinem offenen Brief an die Bundesministerinnen Zypries und von der Leyen, vom 6.7.2007, <http://www.djbb.de>.

<sup>7</sup> Siehe hierzu auch den Beitrag von Andreas Haratsch und Maiyada Hemadé (in diesem Band) sowie Julia Platter, Frauenrechte in der EMRK, in: Beate Rudolf (Hg.), Europarecht aus Frauensicht, Baden-Baden 2008 (i.E.).

<sup>8</sup> Rs. C-116/06, Urteil vom 20.09.2007 (Kiiski ./ . Tampereen kaupunki), § 48f.

<sup>9</sup> Hierzu Doris König, Frauenrechte sind Menschenrechte ... und doch anders? - Die UN-Frauenrechtskonvention (CEDAW), in: Beate Rudolf (Hg.), Frauen und Völkerrecht, Baden-Baden 2006, S. 81-98.



Treuepflicht der Union gegenüber ihren Mitgliedstaaten folgt aber, dass die EU bei der Ausübung ihrer Kompetenzen auf deren völkerrechtliche Bindungen aus „Altverträgen“ Rücksicht nehmen muss. Dies sind Verträge, die die Mitgliedstaaten vor ihrem Beitritt zur EU ratifiziert haben, und dazu zählt CEDAW jedenfalls für die seit 1995 beigetretenen Staaten Skandinaviens sowie Mittel-, Süd- und Osteuropas. Da die einheitliche Geltung des Gemeinschaftsrechts einen Grundpfeiler des Europarechts bildet, bedeutet dies faktisch eine umfassende Pflicht zur Berücksichtigung von CEDAW. Daher sind alle Maßnahmen der Union auf ihre Vereinbarkeit mit CEDAW zu überprüfen. Hieran mangelt es aber gegenwärtig noch.

### 3. Verwirklichung von Frauenrechten als Gemeinschaftskompetenz

Mit der Anerkennung des Verbots der Geschlechtsdiskriminierung als Grundlage der Gemeinschaft durch den EuGH im Jahr 1976 war das Fundament gelegt, um im Europarecht über den Bereich des Entgelts hinaus auf die Beseitigung der Diskriminierung von Frauen hinzuwirken. So erließ die EG in der Folgezeit auf Vorschlag der Kommission zahlreiche Richtlinien zur Bekämpfung der Geschlechtsdiskriminierung im Arbeitsleben und im Sozialrecht<sup>10</sup>. Andere Lebensbereiche blieben hingegen ausgespart, da die EG nur in den Bereichen Recht setzen darf, die ihr ausdrücklich übertragen wurden. Aus frauenrechtlicher Sicht führte daher der Vertrag von Amsterdam von 1997 (1999 in Kraft getreten) zu einer geradezu kopernikanischen Wende: Die Gleichstellung von Frauen und Männern erhielt den Rang eines eigenständigen Ziels der Gemeinschaft in Art. 2 EG-Vertrag. Es erhielt Verstärkung durch die „Querschnittsklausel“ des Art. 3 Abs. 2 EG-Vertrag, wonach die Gemeinschaft darauf hinwirken muss, bei allen Tätigkeiten Ungleichheit zu beseitigen und die Gleichstellung von Männern und Frauen zu fördern. Schließlich übertrug die neue Kompetenznorm des Art. 13 EG-Vertrag der EG die Befugnis, in allen Politikbereichen, in denen sie zuständig ist, Diskriminierung wegen des Geschlechts (und aufgrund anderer Merkmale wie der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, der sexuellen Orientierung, einer Behinderung und des Alters) zu bekämpfen. Diese Neuerungen gingen vor allem auf massives Lobbying von Frauenorganisationen zurück.

Auf diese Weise wurde die EG berechtigt und verpflichtet, nicht nur die rechtliche Gleichheit von Frauen zu verwirklichen, sondern auch darauf hinzuwirken, dass ihre Gleichstellung in der Lebenswirklichkeit erreicht wird. Dies hat eine inhaltliche und eine verfahrensrechtliche Dimension. In inhaltlicher Hinsicht erstrecken sich Diskriminierungsverbot und Gleichstellungsgebot nunmehr auf alle Tätigkeitsfelder der Gemeinschaft – vom Arbeits- und Sozialrecht über das Asyl- und Flüchtlingsrecht bis hin zur Entwicklungszusammenarbeit<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Vgl. hierzu die Beiträge von Sabine Berghahn und Dagmar Schiek (in diesem Band) sowie Astrid Epiney/Marianne Freiermuth Abt, Das Recht der Gleichstellung von Mann und Frau in der EU, Baden-Baden 2003.

<sup>11</sup> Vgl. den Überblick bei Beate Rudolf, Die Förderung der Gleichstellung von Männern und Frauen in der Europäischen Union, in: dies. (Hg.), Europa und die Menschenrechte, Baden-Baden 2008 (i.E.). Eingehend die Beiträge in: Beate Rudolf (Hg.), Europarecht aus Frauensicht, Baden-Baden 2008 (i.E.).

In verfahrensrechtlicher Hinsicht verlangt die Querschnittsklausel ein Gender Mainstreaming aller Maßnahmen der Europäischen Gemeinschaft<sup>12</sup>. Es ist also stets zu prüfen, ob sich eine geplante Aktion unterschiedlich auf Männer und Frauen auswirkt. Falls ja, ist diese so anzupassen, dass sie den unterschiedlichen Lebenswirklichkeiten von Frauen und Männern in gleichem Maße gerecht wird und bestehende Ungleichheiten auch tatsächlich beseitigt werden. Zugleich hat die Union bereits bei der Entscheidung über ihre politischen Prioritäten ihre Pflicht zur Geschlechtergleichstellung zu berücksichtigen. Dies geschieht etwa durch Aktionsprogramme oder den „Gleichstellungsfahrplan“ der Kommission<sup>13</sup>. Effektives Gender Mainstreaming erfordert schließlich, dass die Gleichstellungspolitik von Union und Mitgliedstaaten miteinander verzahnt werden. Zu diesem Zweck hat der Europäische Rat im Jahr 2006 einen „Europäischen Pakt für die Gleichstellung der Geschlechter“<sup>14</sup> angenommen, über dessen Realisierung alle Staaten und Gemeinschaftsorgane zu berichten haben. Sanktionen bei Nichtumsetzung existieren freilich nicht. Ab Mitte 2008 soll das Europäische Institut für Gleichstellungsfragen („Gender-Institut“) in Vilnius die Gemeinschaftsorgane und die Mitgliedstaaten im Bereich der Gleichstellung technisch unterstützen. Dazu gehört die Förderung des Erfahrungsaustauschs auf europäischer Ebene, auch mit den Sozialpartnern und Nichtregierungsorganisationen.

### 4. Verbotene Diskriminierung und zulässige Maßnahmen der Frauenförderung

Zentrale Bedeutung für die Verwirklichung von Frauenrechten hat der Begriff der Diskriminierung. Für das Europarecht hat der EuGH durch die Anerkennung des im US-amerikanischen Recht entwickelten Konzepts der mittelbaren oder indirekten Diskriminierung einen wesentlichen Beitrag geleistet. Eine Diskriminierung besteht demnach nicht allein dann, wenn eine Regelung ausdrücklich an das Geschlecht anknüpft und für Männer und Frauen unterschiedliche Rechtsfolgen anordnet – z. B. unterschiedlichen Lohn (unmittelbare oder direkte Diskriminierung). Eine Diskriminierung liegt vielmehr auch dann vor, wenn eine Norm an ein scheinbar neutrales Kriterium anknüpft, sich aber in der Realität für Männer und Frauen unterschiedlich auswirkt. Typisches Beispiel ist die Teilzeitarbeit: Eine Regelung, wonach etwa die von Teilzeitarbeitskräften geleisteten Überstunden geringer entlohnt werden als die von Vollzeitarbeitskräften, wirkt sich faktisch zu Lasten von Frauen aus, weil Frauen den übergroßen Anteil an Teilzeitbeschäftigten stellen.

Wichtig ist, dass nicht jede Ungleichbehandlung von Männern und Frauen, sei sie unmittelbar oder mittelbar, automatisch eine verbotene Diskriminierung darstellt. Es kommt vielmehr entscheidend darauf an, ob sich die Differenzierung rechtfertigen lässt. Der zentrale Unterschied zwischen unmittelbaren und mittelbaren Diskriminierungen liegt darin, dass im erstgenannten Fall eine Ungleichbehandlung einem strengen Rechtfertigungsmaßstab unterliegt: Sie ist nur zulässig, wenn das Geschlecht eine wesentliche und entscheidende berufliche Anforderung darstellt und sich diese aus der Art der Tätigkeit ergibt. Im Fall der

<sup>12</sup> Vgl. hierzu den Beitrag von Nora Fuhrmann (in diesem Band).

<sup>13</sup> Vgl. hierzu den Beitrag von Ulrike Schultz (in diesem Band).

<sup>14</sup> Europäischer Rat von Brüssel, 23./24.03.2006, Anlage I.13 zu den Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Bulletin EU 3-2006, <http://europa.eu/bulletin/de/200603/i01013.htm>.

mittelbaren Diskriminierung hingegen kann jedes rechtmäßige Ziel die Ungleichbehandlung rechtfertigen.

Die Europäischen Antidiskriminierungsrichtlinien fassen unter Diskriminierung auch die Fälle von Belästigung und sexueller Belästigung. Sie spiegeln damit die Erkenntnis wider, dass solche Handlungen nicht allein die Würde der betroffenen Person – zumeist einer Frau – verletzen, sondern zugleich Ausdruck eines bestehenden oder bezweckten Über- und Unterordnungsverhältnisses sind. Hier ist natürlich eine Rechtfertigung undenkbar.

Breiten Raum hat in der europäischen Rechtsentwicklung der Streit um die Zulässigkeit von Frauenfördermaßnahmen eingenommen. Der EuGH hat seine Ablehnung der – in der Diskussion zumeist fälschlich als „Frauenquote“ bezeichneten – Maßnahmen zur Erhöhung des Frauenanteils im öffentlichen Dienst erst nach massiver Kritik von Seiten progressiver Mitgliedstaaten und von Frauenorganisationen revidiert<sup>15</sup>. Dabei sieht schon die UN-Frauenrechtskonvention CEDAW in ihrem Art. 4 ausdrücklich vor, dass zeitweilige Sondermaßnahmen zur beschleunigten Herbeiführung der Gleichstellung von Frauen und Männern keine Diskriminierung sind.

### 5. Gleiche Teilhabe von Frauen an politischen Entscheidungen in Europa

Schon seit Beginn der Frauenbewegung gehört es zu ihren grundlegenden Erkenntnissen, dass die Frauenfrage eine Machtfrage ist. Insofern kommt der ausgewogenen Repräsentation von Männern und Frauen in Entscheidungsgremien eine nicht zu unterschätzende Rolle bei der Geschlechtergleichstellung zu. Zugleich ist sie Ausdruck des Gleichstellungsgebots in diesem Bereich. Hier ist die Bilanz der EU gemischt: Die Kommission praktiziert das Prinzip der Geschlechterausgewogenheit lediglich innerhalb ihrer eigenen Ausschüsse und Sachverständigengremien; der Rat hat es den Mitgliedstaaten empfohlen. Hingegen existiert keine Pflicht, es bei der Zusammensetzung der Unionsorgane, etwa der Kommission selbst oder des EuGH, anzuwenden. Hieran hat auch der Reformvertrag nichts geändert. Frauenorganisationen bleibt bis zur nächsten Debatte um eine Änderung der EU-Gründungsverträge nur die Forderung nach einer Selbstverpflichtung der Mitgliedstaaten, bei einem Personalvorschlag immer eine Person vorzuschlagen, die nicht dasselbe Geschlecht hat wie ihre Vorgängerin. Für das Europäische Parlament ließe sich fordern, Parteien zu verpflichten, Wahllisten zu präsentieren, die abwechselnd Mann und Frau benennen.

Derzeit sind nur etwa ein Drittel der Abgeordneten des Europäischen Parlaments Frauen. Auch von den 27 Kommissionsmitgliedern sind nur neun Frauen. Hingegen sind von den 35 Mitgliedern des EuGH (27 Richterinnen und Richter und acht Generalanwältinnen und -anwälte) jeweils nur drei Frauen; von den 27 Mitgliedern des Gerichts erster Instanz sind sieben Frauen. Ergänzend ist anzumerken, dass im Europäischen Rat derzeit nur eine Regierungschefin unter 27 Staats- und Regierungschefs vertreten ist.

<sup>15</sup> Vgl. hierzu den Beitrag von Sabine Berghahn zum Arbeitsrecht in diesem Band.

Dieser ernüchternde Befund wird nur durch die im Februar 2007 vom Rat geschaffene Europäische Agentur für Grundrechte<sup>16</sup> aufgeheitert, die den EU-Organen und Mitgliedstaaten bei der Durchführung von Gemeinschaftsrecht durch Studien und Gutachten in Grundrechtsfragen zur Seite stehen soll. Deren Rechtsgrundlage setzt einen neuen Maßstab für künftige neue Institutionen der EU, indem sie eine ausgewogene Beteiligung von Frauen und Männern in ihren eigenen Organen vorsieht. Dieser Fortschritt geht wiederum auf gemeinsame Anstrengungen einzelner Staaten, insbesondere der skandinavischen, und europäischer Frauenorganisationen zurück. Angesichts des Unverständnisses einzelner Mitgliedstaaten für die Notwendigkeit solcher Regelungen wird es Aufgabe der Zivilgesellschaft sein, darauf zu drängen, dass das Beispiel der Grundrechteagentur Schule macht.

### 6. Ausblick

Bislang haben Frauenrechte im Europarecht eine positive Entwicklung durchlaufen: Von ihrer Geltung in einem begrenzten Sachbereich, der Entgeltgleichheit, haben sie sich hin zu einem allgemeinen, alle Bereiche des Unionsrecht erfassenden Verbot der Geschlechterdiskriminierung und Gebot der Gleichstellung von Frauen und Männern ausgedehnt. Diskriminierungsverbot und Gleichstellungsgebot gehören zu den menschenrechtlichen Grundlagen der Union, wie die Grundrechtecharta eindrücklich hervorhebt. Ihre Achtung und Realisierung sind – wie die Verhandlungen über den Beitritt der Türkei zur EU zeigen – Voraussetzung für eine Mitgliedschaft in der Union. Zugleich hat die Gemeinschaft vielfältige spezielle Regelungen für einzelne Lebensbereiche erlassen, die der Verwirklichung von Frauenrechten dienen. Für die nahe Zukunft hat die Kommission weitere Initiativen angekündigt<sup>17</sup>. Sie betreffen indes ganz überwiegend den Bereich des Wirtschafts- und Arbeitslebens, insbesondere die Lohnungleichheit und die Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben. Konkrete legislative Maßnahmen zur Verbesserung der Beteiligung von Frauen an den politischen Entscheidungen der Union in ihren Institutionen sind gar nicht geplant.

Auf der Ebene der Verfassungsgrundlagen der EU erstaunt es, dass der als „Reformvertrag“ apostrophierte Vertrag von Lissabon vom Dezember 2007 nicht die hohe Bedeutung von Geschlechtergleichheit und -gleichstellung widerspiegelt<sup>18</sup>. Zwar ist die Gleichstellung von Frauen und Männern nach wie vor ein Ziel der Gemeinschaft und ist nunmehr sogar an herausgehobener Stelle, im EU-Vertrag, verankert (Art. 3 Abs. 3 EU-Vertrag, neu). Die wichtige Querschnittsklausel des Art. 3 Abs. 2 EG-Vertrag ist hingegen nicht in vergleichbarer Weise aufgewertet worden; sie befindet sich jetzt in Art. 8 des Vertrages über die Arbeitsweise der EU (dem modifizierten EG-Vertrag). Zu den Werten, zu denen sich die EU in ihrem neuen Art. 2 EU-Vertrag bekennt, zählt die Gleichheit. Dass dies auch die Gleichheit von Frauen und Männern umfasst, hebt der Vertragstext jedoch nicht ausdrücklich hervor. Es

<sup>16</sup> <http://fra.europa.eu/fra/index.php> (Sitz: Wien). Rechtsgrundlage ist die Verordnung (EG) Nr. 168/2007 vom 15. Februar 2007 zur Errichtung einer Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, ABl. 2007 Nr. L 53/1 vom 22.02.2007.

<sup>17</sup> Mitteilung der Kommission an den Rat, das EP, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Legislativ- und Arbeitsprogramm der Kommission 2008, KOM 2007(640) endg., v. 23.10.2007.

<sup>18</sup> Hierzu eingehend: Sabine Overkämping, Die Diskussion um eine Europäische Verfassung aus Frauensicht, in: Beate Rudolf (Hg.), Europarecht aus Frauensicht, Baden-Baden 2008 (i. E.).



kann nur durch Auslegung des zweiten Satzes dieser Bestimmung geschlossen werden. Eine Vorschrift über die ausgewogene Repräsentanz der Geschlechter in den europäischen Institutionen und Organen führt der Reformvertrag nicht ein.

Eine umfassende Kompetenzgrundlage für EU-Maßnahmen zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen wurde nicht eingeführt, lediglich beschränkte zur Bekämpfung des Menschenhandels, insbesondere des Frauenhandels (Art. 79 Abs. 2 lit. d) AEUV), und zum Erlass von strafrechtlichen Mindestvorschriften in Bezug auf Menschenhandel und die sexuelle Ausbeutung von Frauen als Bereiche besonders schwerer Kriminalität (Art. 83 Abs. 1 AEUV). Damit bleibt er – wie schon zuvor der Entwurf eines Verfassungsvertrags – hinter zentralen Forderungen von Frauenorganisationen zurück<sup>19</sup>. Angesichts der Tatsache, dass die Gleichstellung von Frauen und Männern in Europa bei weitem noch nicht erreicht ist,<sup>20</sup> wird es also auch in Zukunft weiterhin engagierter Europäerinnen und Europäer bedürfen, um die Realisierung von Frauenrechten im Europarecht voranzutreiben.

### Literatur und weiterführende Links

#### Astrid Epiney / Marianne Freiermuth Abt

Das Recht der Gleichstellung von Mann und Frau in der EU, Baden-Baden 2003.

#### Mechthild Koreuber / Ute Mager (Hg.),

Recht und Geschlecht – Zwischen Gleichberechtigung, Gleichstellung und Differenz, Baden-Baden 2004.

#### Beate Rudolf (Hg.),

Frauen und Völkerrecht, Baden-Baden 2006.

#### Beate Rudolf (Hg.),

Europarecht aus Frauensicht, Baden-Baden 2008 (i. E.).

#### Beate Rudolf (Hg.),

Europa und die Menschenrechte, Baden-Baden 2008 (i. E.).

[http://ec.europa.eu/employment\\_social/gender\\_equality/index\\_de.html](http://ec.europa.eu/employment_social/gender_equality/index_de.html)

(Website „Gleichstellung der Geschlechter“ der Europäischen Kommission).

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0010:FIN:DE:PDF>

(Gleichstellungsbericht der Europäischen Kommission vom 23.01.2008).

<http://www.ewla.org>

(Website der Europäischen Juristinnenvereinigung, mit Stellungnahmen zu frauenrelevanten Entwicklungen im Unionsrecht).

<http://www.djb.de>

(Website des Deutschen Juristinnenbundes mit Stellungnahmen zu frauenrelevanten Entwicklungen im Unionsrecht und im deutschen Recht).

<sup>19</sup> Vgl. etwa die Stellungnahmen der European Women Lawyers' Association (EWLA), <http://www.ewla.org>, und des Deutschen Juristinnenbundes, <http://www.djb.de>.

<sup>20</sup> Vgl. zuletzt den Bericht der Kommission an den Rat, das EP, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zur Gleichstellung von Frauen und Männern 2008, KOM (2008)10 endg., v. 23.01.2008.

### Dr. h. c. Renate Jaeger

Richterin am Europäischen Gerichtshof  
für Menschenrechte



## „Am wichtigsten ist immer der nächste Schritt“

Sie ist unkompliziert. Der Termin schnell persönlich abgeklärt. Für das Gespräch hat sie sich eine Stunde am Abend reserviert. „Mein Arbeitstag endet zu den Tages-themen. Dann will ich zu Hause sein“, sagt die 67-Jährige fröhlich. Seit ihrem 27. Lebensjahr ist Renate Jaeger Richterin – seit 2004 am Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in Straßburg. Hier ist sie eine von 16 Richterinnen und 40 Richtern, die über die Einhaltung der Menschenrechte in Europa wachen. Der Gerichtshof gab einer verfolgten Kurdin Recht, die Klage gegen die Türkei erhoben hatte, verhinderte die Ausweisung einer Aidskranken aus England, die in ihrem Heimatland nicht die gleiche gesundheitliche Versorgung bekommen kann, und bestätigte einem deutschen Drogenkurier, dass der Einsatz eines Brechmittels bei seiner Vernehmung menschenverachtend war. Auch das Caroline-Urteil wurde am Straßburger Gerichtshof gefällt. Etwa 35.000 bis 40.000 Fälle gehen hier jährlich ein. „Diese unglaubliche Zahl beruht darauf, dass es in den meisten Ländern keine Verfassungsgerichte gibt, die Grund- und Menschenrechte schützen“, erklärt Renate Jaeger. Eine

unglaublich hohe Zahl und ein enormes Arbeitspensum. Da wundert es nicht, dass bis zur Entscheidung eines Falles schon mal mehr als drei Jahre vergehen.

Doch nicht nur die Anzahl der zu bearbeitenden Fälle verlangt den Richtern am EGMR einiges ab. Auch die unterschiedlichen Hintergründe erschweren die Arbeit. Denn es kann durchaus sein, dass die Kolleginnen und Kollegen aus den 47 Mitgliedstaaten des Europarates zwar die gleichen Rechtsbegriffe benutzen, aber damit etwas ganz anderes meinen. „Man muss erst einmal das gemeinsame Terrain abstecken, bevor man überhaupt über eine Frage streiten kann“, erklärt die engagierte Juristin, die ihren aktuellen Job zu einem Zeitpunkt annahm, an dem andere in Rente gehen. Hinzu kommt, dass die Richter sich in Fremdsprachen verständigen. Am EGMR werden Englisch und Französisch gleichberechtigt gesprochen und geschrieben.

Jede Richterin und jeder Richter benutzt die Sprache, die ihm am meisten liegt. Folglich geht es in den Debatten munter in beiden Sprachen durcheinander.

Seit vielen Jahren engagiert sich Renate Jaeger für die Gleichberechtigung von Männern und Frauen. Mehrere Bücher hat sie zum Thema veröffentlicht. Am Europäischen Gerichtshof in Straßburg spielt das Thema allerdings kaum eine Rolle. Ein Gleichstellungsartikel, der dies ermöglichen würde, ist noch nicht in Kraft. So können Klagen bislang nur im Zusammenhang mit anderen Menschenrechtsverletzungen geprüft werden. Frauenfragen tauchen zwar in Form von Rechtsprechung zum Thema Kopftuch auf oder bei Fragen künstlicher Befruchtung und Adoptionsrechte für Lesben, doch sind es in Straßburg eher die Männer, die sich an den Gerichtshof wenden: Sie fühlen sich oft gegenüber den Frauen im Hinblick auf das Sorge- oder Besuchsrecht benachteiligt.

Dass sie am Ende ihrer Berufslaufbahn international arbeiten und sich dabei mit den Rechtsordnungen anderer Staaten auseinandersetzen kann, empfindet Renate Jaeger als großes Glück – inzwischen. Im ersten Jahr hat sie ihre Entscheidung immer wieder in Frage gestellt. Räumliche Enge, chronische Unterfinanzierung des Gerichtshofs und Fremdbestimmung in der Arbeit ließen sie anfänglich sehnsüchtig an ihre Arbeitsbedingungen am Bundesverfassungsgericht zurückdenken. Doch das Interesse an der Arbeit hat die Oberhand gewonnen und sich so für die gebürtige Darmstädterin ein Kreis geschlossen: „Während meines Studiums habe ich Französischkurse in Rennes besucht und gedacht: ‘Ich mache mal was mit Europa.’ Dann habe ich allerdings erst mal geheiratet und Kinder bekommen. Später begann meine Karriere in Deutschland. Europa war ganz aus meinem Sinn. Bis vor vier Jahren. Da kam es wieder – mit 63“, erinnert sich

die heute 67-Jährige und lacht ihr erfrischend offenes Lachen.

Sabine Heines

#### Vita

Renate Jaeger wurde 1940 in Darmstadt geboren. 1959-1964 studierte sie Rechtswissenschaften in Köln, München und Lausanne. Ihren beruflichen Weg begann sie als Richtern am Sozialgericht Düsseldorf (1968-1974). 1974 wechselte sie ans Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen und wurde 1987 als Richterin ans Bundessozialgericht in Kassel berufen. 1994 wählte sie der Bundesrat einstimmig zur Richterin des Bundesverfassungsgerichts (Erster Senat), wo sie das Recht der freien Berufe prägte. Im April 2004 wurde sie von der Parlamentarischen Versammlung des Europarates zur Richterin am Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in Straßburg gewählt. Renate Jaeger ist Trägerin des Bundesverdienstkreuzes mit Stern und Schulterband und Ehrendoktorin der Juristischen Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster. Seit ihrem 16. Lebensjahr interessiert sie sich für Kunst und ist unter anderem im Beirat des Fördervereins der Städtischen Galerie in Karlsruhe. Renate Jaeger hat zwei Kinder (36 und 42 Jahre). Beide sind Anwälte.

Andreas Haratsch/Maiyada Hemadé

## Frauenrechte – Menschenrechte

Die Europäische Menschenrechtskonvention und aktuelle Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte

### I. Einleitung

Menschenrechte sind stets auch Frauenrechte. Die in der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (EMRK)<sup>1</sup> und ihren Zusatzprotokollen niedergelegten Menschenrechte stehen Frauen und Männern gleichermaßen zu. Die EMRK ist das wirkmächtigste Instrument des Menschenrechtsschutzes in Europa. 47 europäische Staaten, die Mitglieder des Europarats, haben die Europäische Menschenrechtskonvention ratifiziert. Ihr großer Erfolg ist vor allem darauf zurückzuführen, dass ein effektives Rechtsschutzsystem zur Gewährleistung der Konventionsrechte installiert und im Laufe der Jahre fortentwickelt wurde. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in Straßburg, vor dem sowohl Staaten- als auch Individualbeschwerden erhoben werden können, entwickelt sich zunehmend zu einem „Europäischen Verfassungsgerichtshof“. Die in der EMRK enthaltenen Menschenrechtsgewährleistungen beeinflussen nicht nur maßgeblich den Grundrechtsschutz in den Rechtsordnungen der EMRK-Staaten<sup>2</sup>, sondern determinieren auch den Grundrechtsschutz im Europäischen Gemeinschaftsrecht<sup>3</sup>.

Menschenrechte lassen sich begreifen als Antworten auf exemplarische Unrechtserfahrungen und Reaktionen auf konkrete Bedrohungsszenarien<sup>4</sup>. Daher sind immer wieder spezifische Garantien formuliert worden, die den Menschenrechtsschutz in bestimmten Teilbereichen des menschlichen Lebens ausdrücklich regeln und verstärken. Zu nennen ist im Rahmen der Vereinten Nationen etwa die Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) vom 18. Dezember 1979<sup>5</sup>. Im Rahmen des vom Europarat erarbeiteten Menschenrechtsschutzes fehlt bislang jedoch ein Schutzinstrument, das speziell die Rechte der Frau zum Gegenstand hat.

<sup>1</sup> BGBl. 2002 II S. 1055; <http://frei.bundesgesetzblatt.de/pdf/bgbl2/bgbl202s1054.pdf>.

<sup>2</sup> Dazu Ch. Grabenwarter, Europäische Menschenrechtskonvention, 3. Aufl. 2008, § 3 Rn. 10 ff.

<sup>3</sup> Vgl. Art. 6 Abs. 2 EUV. – Dazu A. Haratsch/Ch. Koenig/M. Pechstein, Europarecht, 5. Aufl. 2006, Rn. 588.

<sup>4</sup> W. Brugger, Stufen der Begründung von Menschenrechten, Der Staat 31 (1992), S. 19 (21); A. Haratsch, Die Geschichte der Menschenrechte, 3. Aufl. 2006, S. 58.

<sup>5</sup> BGBl. 1985 II S. 647. – Vgl. dazu H. B. Schöpp-Schilling, Bedeutung und Auswirkungen des Frauenrechtsübereinkommens, in: E. Klein (Hrsg.), 20 Jahre Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW), Studien zu Grund- und Menschenrechten, Heft 5, 2000, S. 13 ff.

## 2. Das Verbot der Diskriminierung aufgrund des Geschlechts

### 2.1 Das akzessorische Diskriminierungsverbot gemäß Art. 14 EMRK

Zum ehernen Bestand der Frauenrechte gehören Diskriminierungsverbote aufgrund des Geschlechts, d.h. Verbote, Frauen unter Anknüpfung an biologische Unterschiede ohne rechtfertigenden Grund anders zu behandeln als Männer. In Art. 14 enthält die EMRK zwar eine Bestimmung, wonach Diskriminierungen insbesondere wegen des Geschlechts untersagt sind. Dieses Diskriminierungsverbot ist jedoch nur akzessorisch<sup>6</sup>, d. h., es ergänzt die in der Konvention garantierten Rechte<sup>7</sup> und ist deren integraler Bestandteil<sup>8</sup>. Es ist nur anwendbar, wenn der Schutzbereich eines anderen Konventionsrechts eröffnet ist. Stellt der EGMR die Verletzung eines anderen in der EMRK niedergelegten Rechts fest, begnügt er sich vielfach damit und macht keine weiteren Ausführungen zur Verletzung des akzessorischen Diskriminierungsverbots<sup>9</sup>. Nur ausnahmsweise prüft der EGMR zusätzlich die Diskriminierung, nämlich dann, wenn eine Ungleichbehandlung bei der Ausübung des geltend gemachten Rechts einen wesentlichen Aspekt des Falles ausmacht<sup>10</sup>.

Zur Rechtfertigung von Ungleichbehandlungen aufgrund des Geschlechts lässt der EGMR bloße objektive und sachliche Gründe nicht ausreichen, sondern verlangt besonders schwerwiegende oder zwingende Gründe<sup>11</sup>, da es ein wichtiges Ziel der Konventionsstaaten ist, die Gleichheit der Geschlechter zu fördern<sup>12</sup>. Der EGMR verlangt daher eine Auslegung der Konvention im Lichte der aktuellen gesellschaftlichen Verhältnisse, da sich ansonsten die überkommene Rollenverteilung zwischen den Geschlechtern perpetuieren würde<sup>13</sup>. Gleichwohl lässt der Gerichtshof den Konventionsstaaten einen breiten Spielraum etwa bei der Angleichung des unterschiedlichen Rentenalters von Männern und Frauen. Dies hat der EGMR in den Fällen „Stec“<sup>14</sup> und „Barrow“<sup>15</sup> im Jahr 2006 ausdrücklich bestätigt.

### 2.2 Die Gleichberechtigung der Ehegatten

Einen besonderen Gleichheitssatz enthält Art. 5 des Protokolls Nr. 7 zur EMRK (7. Zusatzprotokoll)<sup>16</sup>. Danach sind Ehegatten privatrechtlich gleichzustellen hinsichtlich der Eheschließung, während der Ehe, bei der Auflösung der Ehe und in Beziehung auf ihre

<sup>6</sup> J. Abr. Frowein/W. Peukert, Europäische Menschenrechtskonvention, 2. Aufl. 1996, Art. 14 EMRK Rn. 2; D. König/A. Peters, in: R. Grote/Th. Marauhn (Hrsg.), EMRK/GG, 2006, Kap. 21 Rn. 11.

<sup>7</sup> Grabenwarter, (Anm. 2), § 26 Rn. 2.

<sup>8</sup> Vgl. EGMR, Ur. v. 23.7.1968, EuGRZ 1985, S. 298 – Belgischer Sprachenfall; vgl. auch Th. Schilling, Internationaler Menschenrechtsschutz, 2004, Rn. 277.

<sup>9</sup> Vgl. S. Schmahl, Frauen unter dem Schutz der EMRK, in: MRM-Themenheft „50 Jahre Europäische Menschenrechtskonvention“, 2000, S. 47 (51); M. Wittinger, Familien und Frauen im regionalen Menschenrechtsschutz, 1999, S. 160 m.w.N., sowie J. Meyer-Ladewig, Hk-EMRK, 2003, Art. 14 EMRK Rn. 21.

<sup>10</sup> Siehe etwa EGMR, Ur. v. 29.4.1999, NJW 1999, S. 3695 – Chassagnou; dazu auch A. Peters, Einführung in die Europäische Menschenrechtskonvention, 2003, S. 214.

<sup>11</sup> EGMR, Ur. v. 28.5.1985, EuGRZ 1985, S. 567, Ziff. 78 – Abdulaziz et al.; EGMR, Ur. v. 24.6.1993, EuGRZ 1996, S. 604, Ziff. 67 – Schuler-Zraggen; EGMR, Ur. v. 22.2.1994, ÖJZ 1994, S. 559, Ziff. 27 – Burghartz.

<sup>12</sup> EGMR (Anm. 11), EuGRZ 1996, S. 604, Ziff. 67 – Schuler-Zraggen.

<sup>13</sup> EGMR (Anm. 11), ÖJZ 1994, S. 559, Ziff. 28 – Burghartz.

<sup>14</sup> EGMR, Ur. v. 12.4.2006, Nr. 65731/01 u. 65900/01 – Stec.

<sup>15</sup> EGMR, Ur. v. 22.8.2006, Nr. 42735/02, Ziff. 36 ff. – Barrow.

<sup>16</sup> Deutscher Text: <http://conventions.coe.int/Treaty/GER/Treaties/HTML/117.htm>.

Kinder. Die Konventionsstaaten sind daher verpflichtet, die Vorschriften zur Regelung des ehelichen Zusammenlebens, des ehelichen Vermögensrechts, des Sorge- und Erziehungsrechts sowie des Scheidungsrechts in nicht-diskriminierender Weise auszugestalten<sup>17</sup>. Der Ehegattengleichheitssatz steht neben dem akzessorischen Gleichheitssatz des Art. 14 EMRK und verdrängt diesen nicht als speziellere Vorschrift (lex specialis)<sup>18</sup>. Auch wenn das 7. Zusatzprotokoll, das am 1. November 1988 in Kraft getreten ist, mittlerweile von 41 Staaten, nicht jedoch von Deutschland, ratifiziert worden ist<sup>19</sup>, ist die praktische Bedeutung des Ehegattengleichheitssatzes gering. Dies dokumentiert sich darin, dass der EGMR – soweit ersichtlich – bislang noch in keinem Fall eine Verletzung von Art. 5 des 7. ZP feststellen konnte<sup>20</sup>.

### 2.3. Das allgemeine Diskriminierungsverbot des 12. Zusatzprotokolls

Bislang haben nur 17 Staaten das 12. Protokoll zur EMRK (12. Zusatzprotokoll)<sup>21</sup> ratifiziert, das am 1. April 2005 in Kraft getreten ist und das in seinem Art. 1 Abs. 1 ein allgemeines Diskriminierungsverbot auch aus Gründen des Geschlechts enthält. Diese Garantie ist anders als Art. 14 EMRK nicht akzessorisch, d. h. sie erfasst auch Ungleichbehandlungen bezüglich solcher Rechte, die nicht in der Konvention enthalten sind<sup>22</sup>. Jenseits des nur begrenzten Anwendungsbereichs des Art. 14 EMRK kann das allgemeine Diskriminierungsverbot des 12. Zusatzprotokolls daher auch gegen ungleiche Arbeitsbedingungen von Männern und Frauen zur Anwendung gebracht werden. Deutschland hat das 12. Zusatzprotokoll zwar unterzeichnet, jedoch bislang – wie zahlreiche andere Staaten – nicht ratifiziert. Der Grund für diese Zurückhaltung könnte darin liegen, dass der Wortlaut des Diskriminierungsverbots sehr weit gefasst ist und viele Staaten eine zu weite Auslegung durch den EGMR, insbesondere eine mögliche Drittwirkung, befürchten<sup>23</sup>.

## 3. Der Schutz vor körperlicher Gewalt gegen Frauen

Auch wenn die übrigen Rechte der EMRK nicht auf geschlechterspezifische Unterscheidungen und Diskriminierungen abstellen, bedeutet dies nicht, dass sie für die Rechtsstellung von Frauen unbeachtlich wären. Insbesondere der Schutz der körperlichen Unversehrtheit von Frauen rückt dabei in das Blickfeld. So hat der EGMR im Jahr 2003 im Fall „M.C.“ in der mehrfachen Vergewaltigung einer Frau eine Verletzung sowohl des Verbots der unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung (Art. 3 EMRK) und des Rechts auf Achtung des Privatlebens (Art. 8 EMRK) gesehen<sup>24</sup> und dies, obwohl der Missbrauch von Privatpersonen begangen worden war. Der EGMR hat hier eine Verletzung der staatlichen

<sup>17</sup> Vgl. S. Trechsel, Das verfluchte Siebente? Bemerkungen zum 7. Zusatzprotokoll zur EMRK, in: M. Nowak/D. Steurer/H. Tretter (Hrsg.), Fortschritt im Bewußtsein der Grund- und Menschenrechte, Festschrift für F. Ermacora, 1988, S. 195 (208 f.).

<sup>18</sup> EGMR (Anm. 11), ÖJZ 1994, S. 559, Ziff. 22 ff. – Burghartz; dazu Schmahl (Anm. 9), S. 47 (59).

<sup>19</sup> Deutschland hat das 7. ZP zwar unterzeichnet, aber bislang wegen ausländerrechtlicher Fragen im Zusammenhang mit Art. 1 des Protokolls nicht ratifiziert; vgl. BT-Drs. 14/6749, S. 4.

<sup>20</sup> Vgl. dazu auch Grabenwarter (Anm. 2), § 26 Rn. 20 f.

<sup>21</sup> Text in: EuGRZ 2005, S. 281.

<sup>22</sup> König/Peters, in: Grote/Marauhn (Anm. 6), Kap. 21 Rn. 39 ff.

<sup>23</sup> R. Schweizer, in: W. Karl (Hrsg.), Internationaler Kommentar zur Europäischen Menschenrechtskonvention, Loseblattausgabe, Art. 14 EMRK Rn. 180 (Stand: August 2007); Grabenwarter (Anm. 2), § 26 Rn. 23.

<sup>24</sup> EGMR, Ur. v. 4.12.2003, Nr. 39272/98 – M.C.

Schutzpflcht angenommen, geeignete Vorschriften zur Ermittlung, Verfolgung und Bestrafung von Vergewaltigungen zu erlassen und effektiv durchzusetzen. In diesem Zusammenhang hat der EGMR die Frage verneint, ob eine Vergewaltigung nur dann vorliege, wenn die Frau zuvor vergeblich körperliche Gegenwehr geleistet habe. Zu Recht hat er dabei auf die besondere psychologische Situation der bedrohten Frau abgestellt. Bemerkenswert ist vor allem die Feststellung, dass die Auslegung der EMRK-Rechte der Entwicklung der heutigen Gesellschaft hin zu einer effektiven Gleichstellung („effective equality“) Rechnung tragen müsse<sup>25</sup>. Dies zeigt, dass die besondere Schutzbedürftigkeit von Frauen bei der Ermittlung des Schutzzumfangs und der Schranken von EMRK-Rechten Berücksichtigung finden muss.

#### 4. Das Verbot der Ausbeutung von und des Handels mit Frauen

Ähnlich stellt sich die Rechtslage in Bezug auf die Ausbeutung von Frauen dar, die der EGMR unter Art. 4 EMRK subsumiert. Im Fall „Siliadin“, in dem eine 15jährige Togolesin gegen ihren Willen und ohne Bezahlung als Haushaltshilfe arbeiten musste, hat der Gerichtshof im Jahr 2005 einen Verstoß gegen das Verbot der Zwangsarbeit bejaht<sup>26</sup>. Wiederum lag der Entscheidung das Konzept der staatlichen Schutzpflcht zugrunde, da der Staat keine ausreichenden Maßnahmen getroffen hatte, einem solch schwerwiegenden Angriff auf die Integrität der Beschwerdeführerin entgegenzuwirken<sup>27</sup>. Auch hier hat der Gerichtshof auf die besondere Verletzlichkeit der betroffenen Personen abgestellt und auf eine Studie der Parlamentarischen Versammlung des Europarats verwiesen, wonach „Sklaverei im Haushalt“ heute in der Mehrzahl Frauen betrifft<sup>28</sup>.

Die jüngste Frucht des Kampfes des Europarates gegen die Ausbeutung von und den Handel mit Frauen ist das am 1. Februar 2008 in Kraft getretene Übereinkommen zur Bekämpfung des Menschenhandels vom 16. Mai 2005<sup>29</sup>. Bislang haben allerdings erst 13 Staaten das Übereinkommen ratifiziert. Da es sich nicht um ein Zusatzprotokoll zur EMRK handelt, ist der EGMR nicht berufen, über die Einhaltung der Verpflichtungen aus diesem Übereinkommen zu wachen, was dessen effektive Durchsetzung im Vergleich zur EMRK deutlich schwächen dürfte. Vielmehr sieht Art. 36 des Übereinkommens die Einsetzung einer Expertengruppe für die Bekämpfung des Menschenhandels („GRETA“) vor, welche die Durchführung der Vertragspflichten überwachen soll<sup>30</sup>.

#### 5. Künstliche Befruchtung

Neben unmittelbarer physischer Gewalt können die körperliche Integrität und das Recht auf Selbstbestimmung auch in anderer Weise beeinträchtigt sein. Die Notwendigkeit eines geschlechtsspezifischen Ansatzes besteht offenkundig in Fällen, die die Empfängnis oder Geburt eines Kindes betreffen. Hier kann das Selbstbestimmungsrecht von Frauen über

ihren Körper im Einzelfall erheblich betroffen sein. Die EMRK hält zu diesem sensiblen Themenbereich keine speziellen Normen bereit. Anerkannt ist aber, dass durch eine weite Auslegung des Begriffs „Privatleben“ Art. 8 EMRK entsprechend angewendet wird<sup>31</sup>. Umfasst sind unter anderem die Möglichkeiten der Erfüllung eines Kinderwunsches mit Hilfe der In-vitro-Fertilisation<sup>32</sup>.

So hatte sich der EGMR im Fall „Evans“<sup>33</sup> mit der Frage zu beschäftigen, ob den Staat die Verpflichtung trifft, einer Frau die Implantation eines durch In-vitro-Fertilisation entstandenen Embryos auch dann zu ermöglichen, wenn ihr vormaliger Partner, der Samenspende, seine Einwilligung widerruft<sup>34</sup>. In vorliegendem Fall hatten sich die Beschwerdeführerin und ihr nichtehelicher Partner für eine künstliche Befruchtung entschieden, da die Beschwerdeführerin unfruchtbar war und ihr aufgrund eines Tumors die Eierstöcke so schnell wie möglich entfernt werden mussten. Beide Partner unterschrieben eine Einwilligungserklärung, die bis zur Implantation jederzeit widerrufbar war. Nach erfolgreicher Befruchtung der Eizellen wurden die Embryonen kryokonserviert, da aufgrund der Operation eine sofortige Implantation nicht ratsam war. Ein halbes Jahr später trennte sich das Paar, woraufhin der männliche Spender eine Vernichtung der Embryonen wünschte. Aufgrund der eindeutigen nationalen Rechtslage<sup>35</sup> wurde eine Klage der Beschwerdeführerin abgewiesen.

Der EGMR stellt fest, dass Art. 8 EMRK ein Recht auf Achtung der Entscheidung sowohl für als auch gegen eine Elternschaft gewährt<sup>36</sup> und analysiert den Fall hauptsächlich im Hinblick auf den dem Staat zustehenden Beurteilungsspielraum („margin of appreciation“<sup>37</sup>), welcher unter Beachtung der staatlichen Souveränität bei der Beurteilung der Verhältnismäßigkeit einer Maßnahme zum Tragen kommt. Wenn, wie hier, im betreffenden Regelungsbereich ein gemeinsamer Standard der Konventionsstaaten fehlt, ist der Spielraum der Staaten größer<sup>38</sup>. Der EGMR kommt zu dem Ergebnis, dass die Rechte des männlichen Samenspenders aus Art. 8 EMRK nicht weniger schutzwürdig seien als die der weiblichen Eizellenspende, die Regierung somit ihren Beurteilungsspielraum nicht überschritten habe<sup>39</sup>.

Fraglich ist, wie das Ergebnis dieses Falles aus frauenrechtlicher Sicht zu bewerten ist. Insbesondere drängt sich das Argument auf, dass es eher der natürlichen Empfängnis entsprechen würde, wenn nach der Befruchtung in vitro allein die Frau über die Verwendung der Embryonen bestimmen könnte. Hier muss aber gerade dem besonderen Umstand

<sup>25</sup> EGMR (Anm. 24), Ziff. 165 – M.C. – Siehe dazu B. Rudolf/A. Eriksson, Women's rights under international human rights treaties: Issues of rape, domestic slavery, abortion and domestic violence, in: International Journal of Constitutional Law (ICON) 5 (2007), S. 507 (524).

<sup>26</sup> EGMR, Urte. 26.7.2005, NJW 2007, S. 41 ff. – Siliadin.

<sup>27</sup> Vgl. dazu R. Birk, in: Karl (Anm. 23), Art. 4 EMRK Rn. 9 f. (Stand: Dezember 2007).

<sup>28</sup> EGMR (Anm. 26), Ziff. 88, 111 – Siliadin.

<sup>29</sup> Council of Europe Treaty Series No. 197.

<sup>30</sup> Vgl. hierzu auch den Beitrag von Locher-Finke und Schreiber in diesem Band.

<sup>31</sup> Th. Marauhn/K. Melnik, in: Grote/Marauhn (Anm. 6), Kap. 16 Rn. 17.

<sup>32</sup> Grabenwarter (Anm. 2), § 22 Rn. 8, s. auch E. Bernat, Über Umfang und Grenzen des Rechts auf Fortpflanzung/Der Fall Evans vor dem EGMR, EuGRZ 2006, S. 398 m.w.N.

<sup>33</sup> EGMR, Urte. v. 7.3.2006, EuGRZ 2006, S. 389 – Evans. Das Urteil wurde am 10. April 2007 von der Großen Kammer bestätigt, die Entscheidung ist abrufbar im Internet unter <http://cmiskp.echr.coe.int>.

<sup>34</sup> EGMR (Anm. 33), Ziff. 58 – Evans.

<sup>35</sup> Gemäß § 8 Abs. 2 des Anhangs 3 zum „Human Fertilisation and Embryology Act 1990“ wäre die Klinik aufgrund der widerrufenen Einwilligung gesetzlich verpflichtet, die Embryonen zu vernichten.

<sup>36</sup> EGMR (Anm. 33), Ziff. 57 – Evans.

<sup>37</sup> S. dazu Grabenwarter (Anm. 2), § 18 Rn. 20 ff.

<sup>38</sup> Siehe dazu auch Peters (Anm. 10), S. 25 f.

<sup>39</sup> EGMR (Anm. 33), Ziff. 66, 69 – Evans.



einer künstlichen Befruchtung, der in dem zeitlichen Auseinanderfallen zwischen Zeugung und Beginn der Schwangerschaft besteht, Rechnung getragen werden. Zu wenig Bedeutung wurde hingegen der Tatsache beigemessen, dass im vorliegenden Fall auch zwischen der Befruchtung der Eizellen und der Implantation eine zeitliche Differenz bestand, die auf der gesundheitlichen Situation der Beschwerdeführerin beruhte. Hätte eine Einpflanzung sofort erfolgen können, damit zeitlich vor der Trennung des Paares, wäre es dem Mann auch nicht mehr möglich gewesen, seine Einwilligung zu widerrufen. Es wäre jedoch Aufgabe der nationalen Gerichte gewesen, diesen Aspekt in ihrer Abwägung zu berücksichtigen, so dass dem EGMR, der sich zu Recht auf die „margin of appreciation“ beruft, keine fehlerhafte Entscheidung unterstellt werden kann.

## 6. Schwangerschaftsabbruch

Das von Art. 8 EMRK umfasste Selbstbestimmungsrecht beschäftigte den EGMR auch in dem Fall „Tysiāc“<sup>40</sup>. In dieser Entscheidung stellt der EGMR zunächst fest, dass die gesetzlichen Regelungen zum Schwangerschaftsabbruch in den Geltungsbereich des Art. 8 EMRK fallen<sup>41</sup>. Die Beschwerde wurde von einer Schwangeren eingelegt, die seit ihrer Kindheit kurzsichtig ist und durch ihre dritte Schwangerschaft ein Risiko für ihr Augenlicht befürchtete, welches sich nach der Geburt des Kindes auch verwirklichte. Zwar erlaubt das polnische Recht eine Abtreibung in bestimmten Ausnahmefällen, u. a. wenn die Schwangerschaft Leben oder Gesundheit der werdenden Mutter gefährdet. Voraussetzung hierfür sind jedoch zwei ärztliche Atteste. Im Fall „Tysiāc“ lagen zwei sich widersprechende Gutachten vor mit der Folge, dass das Gesuch, eine Abtreibung vornehmen zu lassen, abgelehnt wurde.

Der Schwerpunkt der rechtlichen Würdigung durch den EGMR liegt auf der Gestaltung des Verfahrens, die ärztliche Erlaubnis zu einer Abtreibung zu erlangen. Das polnische Recht hält zu der Frage, was geschehen soll, wenn zwei sich widersprechende ärztliche Gutachten vorliegen, keine Antwort parat<sup>42</sup>. Hat ein Staat jedoch die Möglichkeit zur Abtreibung unter bestimmten Voraussetzungen eröffnet, muss das Verfahren zum einen so ausgestaltet werden, dass die Schwangere Klarheit über ihre rechtliche Situation erlangt. Zum anderen dürfen die behandelnden Ärzte nicht durch Strafvorschriften abgeschreckt werden, einen von Rechts wegen erlaubten Schwangerschaftsabbruch vorzunehmen<sup>43</sup>. Der Gerichtshof sieht im Ergebnis Art. 8 EMRK als verletzt an. Eine anderslautende Entscheidung wäre auch kaum vertretbar.

Bereits in einer früheren Entscheidung hatte der EGMR eine eher liberale Tendenz zum Thema Schwangerschaftsabbruch anklingen lassen. In „Open Door and Dublin Well Woman“<sup>44</sup> hatten irische Beratungsstellen Beschwerde erhoben, da irische Gerichte es ihnen

<sup>40</sup>EGMR, Urt. v. 20.3.2007, Nr. 5410/03 – Tysiāc; Leitsätze abgedruckt in: FamRZ 2007, S. 707.

<sup>41</sup>Die Frage, ob das ungeborene Leben den Schutz des Art. 2 EMRK genießt, lässt der Gerichtshof offen und beruft sich dabei auf den Beurteilungsspielraum der Staaten. Das einschlägige polnische Recht schützt auch den Fötus.

<sup>42</sup>EGMR (Anm. 40), Ziff. 121 – Tysiāc.

<sup>43</sup>EGMR (Anm. 40), Ziff. 116 – Tysiāc.

<sup>44</sup>EGMR, Urt. v. 29.10.1992, NJW 1993, S. 773 – Open Door and Dublin Well Woman.

untersagt hatten, schwangere Frauen über die Möglichkeit der Vornahme von Abtreibungen in Großbritannien zu informieren. Die Entscheidung ist in frauenrechtlicher Hinsicht nur mittelbar interessant, da im Hinblick auf den hier tangierten Schutz der Meinungsfreiheit aus Art. 10 EMRK erörtert wird, inwieweit in einer demokratischen Gesellschaft zum Schutz der Moral eine Beschränkung der Informationsfreiheit notwendig ist. Im Ergebnis wird jedoch auch ausdrücklich der Aspekt des Gesundheitsschutzes der betroffenen Frauen angesprochen, den die Beratung durch qualifiziertes Personal bietet. Dieser Schutz besteht nicht, wenn die Beratungsstellen verboten werden und die Schwangeren sich die der Öffentlichkeit zugänglichen Informationen anderweitig verschaffen<sup>45</sup> müssen. Mithin wird mittelbar auch im Rahmen des Art. 10 EMRK die körperliche Integrität von Frauen erfasst.

## 7. Lesbische Frauen und Adoption

Art. 8 EMRK schützt nicht nur das Privat-, sondern auch das Familienleben. „Familienleben“ setzt schon nach der Logik des Wortes eine bestehende Familie voraus. Das Recht, eine Familie zu gründen oder ein Kind zu adoptieren, wird von Art. 8 EMRK hingegen nicht garantiert<sup>46</sup>. Im Fall „E.B.“<sup>47</sup> hat der EGMR dennoch Art. 8 i.V.m. Art. 14 EMRK für anwendbar gehalten, da neben dem Familienleben auch die sexuelle Orientierung der Beschwerdeführerin tangiert war. Diese lebte seit acht Jahren in einer stabilen gleichgeschlechtlichen Partnerschaft und wollte ein Kind adoptieren. Ihre Partnerin fühlte sich jedoch nicht an die Adoptionsanfrage gebunden und stand dem Vorhaben eher gleichgültig gegenüber, so dass im Falle einer Adoption die Beschwerdeführerin die Rolle beider Elternteile hätte übernehmen müssen. Die zuständige französische Behörde befürchtete eine negative Entwicklung des Kindes und lehnte die Bewerbung mit dem Hinweis ab, dass eine männliche Bezugsperson fehle.

Der Gerichtshof stellt fest, dass die französische Gesetzgebung Einzelpersonen ausdrücklich das Recht zuerkennt, die Einwilligung zur Adoption zu beantragen, und ist daher der Auffassung, dass der vorliegende Fall Art. 8 EMRK unterliegt<sup>48</sup>. Aus diesem Grund kann auch das akzessorische Diskriminierungsverbot des Art. 14 EMRK Anwendung finden. Der Gerichtshof ist weiter der Auffassung, dass die französische Regierung ihre Begründung nur als Vorwand benutzt hatte, um den Antrag der Beschwerdeführerin aufgrund ihrer Homosexualität abzulehnen<sup>49</sup>. Tatsächlich erweist sich die Begründung, es fehle an einer männlichen Bezugsperson, als ein schwaches Argument, da das ausdrücklich auch Einzelpersonen zuerkannte Recht auf Adoption sonst leer liefe. Im Ergebnis erkennt der Gerichtshof eine jedenfalls implizite Bezugnahme auf die Homosexualität der Beschwerdeführerin und stellt eine nicht zu rechtfertigende Ungleichbehandlung und damit eine Verletzung von Art. 14 i.V.m. Art. 8 EMRK fest. Die Entscheidung des EGMR ist durchaus zu begrüßen,

<sup>45</sup>EGMR (Anm. 44), Ziff. 76 f. – Open Door and Dublin Well Woman; vgl. dazu Wittinger (Anm. 9), S. 268.

<sup>46</sup>S. Meyer-Ladewig (Anm. 9), Art. 8 EMRK Rn. 24.

<sup>47</sup>EGMR, Urt. v. 22.1.2008, Nr. 43546/02 – E.B.

<sup>48</sup>EGMR (Anm. 47), Ziff. 49 – E.B.

<sup>49</sup>EGMR (Anm. 47), Ziff. 73 – E.B.

da sie auf eine Liberalisierung des Adoptionsrechts in den Konventionsstaaten und damit auf eine Erleichterung für homosexuelle Paare und Einzelpersonen hinzuwirken vermag.

## 8. Fazit und Ausblick

Abschließend stellt sich die Frage, ob die EMRK mit ihren geschlechtsneutralen Vorschriften effektive Lösungen für spezifisch frauenrechtliche Problemfelder bieten kann. In den oben geschilderten Fällen gelang dem EGMR eine frauenrechtliche Aufladung der Menschenrechte der EMRK insbesondere im Wege der Auslegung unter Berücksichtigung der besonderen Verletzlichkeit von Frauen sowie ihrer jeweiligen spezifischen sozialen und psychischen Situation<sup>50</sup>. Dass die EMRK der Auslegung fähig ist, betont der EGMR immer wieder, wenn er die Konvention als ein „lebendes Instrument“ („living instrument“) bezeichnet<sup>51</sup>, das sich den gesellschaftlichen Entwicklungen anpasst. Da dieser Weg der immer wieder neuen Auslegung von Vorschriften mühsam erscheint, könnte eine einfachere Lösung darin liegen, spezifische Vorschriften zu schaffen, die – in Anlehnung an die CEDAW<sup>52</sup> auf UN-Ebene – die Gleichstellung und den Schutz von Frauen europaweit einheitlich regeln. Dies könnte durch ein weiteres Zusatzprotokoll zur EMRK erfolgen. Zumindest im Hinblick auf den Themenkomplex Gewalt gegen Frauen scheint der Europarat Handlungsbedarf zu sehen, was aus der Empfehlung des Ministerkomitees an die Konventionsstaaten über den Schutz von Frauen gegen Gewalt aus dem Jahre 2002 gefolgert werden kann<sup>53</sup>. Betrachtet man die Rechtslage in den EMRK-Staaten, so ist zu erkennen, dass eine Umsetzung dieser Empfehlung, wenn überhaupt, nur schleppend vorangeht. Mit einem rechtlich verbindlichen Schutzinstrument, über dessen Einhaltung der EGMR wachen würde, könnte der Schutz von Frauenrechten daher sicherlich effektiver gewährleistet werden.

In jedem Fall sind es aber die Staaten selbst, die ihre Rechtssysteme an die Herausforderungen einer sich verändernden Gesellschaft im Hinblick auf frauenspezifische Rechte anpassen müssen. Ferner gilt es zu bedenken, dass auch durch Entscheidungen des EGMR den erfolgreichen Beschwerdeführerinnen zumeist gemäß Art. 41 EMRK nur eine gerechte Entschädigung zugesprochen wird. Wesentlich mehr wäre erreicht, wenn die innerstaatlichen Rechtsordnungen die unmittelbare und effektive Durchsetzung von Frauenrechten ermöglichen würden. Indem der EGMR immer wieder prüft, ob die Staaten positive Verpflichtungen treffen, den Schutz seiner Bürgerinnen vor Eingriffen in die durch die EMRK verbürgten Menschenrechte zu gewährleisten, trägt er allerdings dazu bei, die nationalen Regierungen und Gesetzgeber für die angesprochenen Themen zu sensibilisieren. Es bleibt also zu hoffen, dass die Konventionsstaaten die Wertungen des Gerichtshofes in ihre Rechtssysteme aufnehmen und weitere entschiedene Schritte in Richtung auf eine effektive Gleichbehandlung und einen effektiven Schutz von Frauen gehen.

<sup>50</sup> Rudolf/Eriksson (Anm. 25), ICON 5 (2007), S. 507 (524).

<sup>51</sup> Vgl. den Fall „Tyrer“, EGMR, Urt. v. 25.4.1978, NJW 1979, S. 1089.

<sup>52</sup> S.o. Anm. 5.

<sup>53</sup> The Protection of Women against Violence, Recommendation Rec(2002)5 v. 30.4.2002.

## Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (EMRK)

Bekanntmachung der Neufassung v. 17. Mai 2002

<http://frei.bundesgesetzblatt.de/pdf/bgbl2/bgbl202s1054.pdf>

### Artikel 3: Verbot der Folter

Niemand darf der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung unterworfen werden.

### Artikel 4: Verbot der Sklaverei und der Zwangsarbeit

(1) Niemand darf in Sklaverei oder Leibeigenschaft gehalten werden.

(2) Niemand darf gezwungen werden, Zwangs- oder Pflichtarbeit zu verrichten.

(3) ...

### Artikel 8: Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens

(1) Jede Person hat das Recht auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens, ihrer Wohnung und ihrer Korrespondenz.

(2) Eine Behörde darf in die Ausübung dieses Rechts nur eingreifen, soweit der Eingriff gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig ist für die nationale oder öffentliche Sicherheit, für das wirtschaftliche Wohl des Landes, zur Aufrechterhaltung der Ordnung, zur Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer.

### Artikel 10: Freiheit der Meinungsäußerung

(1) Jede Person hat das Recht auf freie Meinungsäußerung. Dieses Recht schließt die Meinungsfreiheit und die Freiheit ein, Informationen und Ideen ohne behördliche Eingriffe und ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen zu empfangen und weiterzugeben. Dieser Artikel hindert die Staaten nicht, für Hörfunk-, Fernseh- oder Kinounternehmen eine Genehmigung vorzuschreiben.

(2) Die Ausübung dieser Freiheiten ist mit Pflichten und Verantwortung verbunden; sie kann daher Formvorschriften, Bedingungen, Einschränkungen oder Strafdrohungen unterworfen werden, die gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sind für die nationale Sicherheit, die territoriale Unversehrtheit oder die öffentliche Sicherheit, zur Aufrechterhaltung der Ordnung oder zur Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral, zum Schutz des guten Rufes oder der Rechte anderer, zur Verhinderung der Verbreitung vertraulicher Informationen oder zur Wahrung der Autorität und der Unparteilichkeit der Rechtsprechung.

### Artikel 14: Diskriminierungsverbot

Der Genuss der in dieser Konvention anerkannten Rechte und Freiheiten ist ohne Diskriminierung insbesondere wegen des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt oder eines sonstigen Status zu gewährleisten.

### Artikel 41: Gerechte Entschädigung

Stellt der Gerichtshof fest, dass diese Konvention oder die Protokolle dazu verletzt worden sind, und gestattet das innerstaatliche Recht der Hohen Vertragspartei nur eine unvollkommene Wiedergutmachung für die Folgen dieser Verletzung, so spricht der Gerichtshof der verletzten Partei eine gerechte Entschädigung zu, wenn dies notwendig ist.

**Protokoll Nr. 7 zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten in der Fassung des Protokolls Nr. 11 vom 22. November 1984**

<http://conventions.coe.int/Treaty/GER/Treaties/HTML/117.htm>

**Artikel 5:** Gleichberechtigung der Ehegatten

Ehegatten haben untereinander und in ihren Beziehungen zu ihren Kindern gleiche Rechte und Pflichten privatrechtlicher Art hinsichtlich der Eheschließung, während der Ehe und bei Auflösung der Ehe. Dieser Artikel verwehrt es den Staaten nicht, die im Interesse der Kinder notwendigen Maßnahmen zu treffen.

**Protokoll Nr. 12 zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten über das Diskriminierungsverbot vom 4. November 2000**

<http://conventions.coe.int/Treaty/GER/Treaties/Html/177.htm>

**Artikel 1:** Allgemeines Diskriminierungsverbot

(1) Der Genuss eines jeden gesetzlich niedergelegten Rechtes ist ohne Diskriminierung insbesondere wegen des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt oder eines sonstigen Status zu gewährleisten.

(2) Niemand darf von einer Behörde diskriminiert werden, insbesondere nicht aus einem der in Absatz 1 genannten Gründe.

**Juliane Roloff**

# Das Leben der Frauen und Männer in der EU-25<sup>1</sup> aus Sicht der Statistik

## 1. Soziodemographische Aspekte

### Der größere Teil der EU-Bevölkerung ist weiblich.

Anfang des Jahres 2007 lebten in der EU-25 rund 466 Millionen Menschen. Davon waren 238 Millionen bzw. 51 % Frauen. Insgesamt kamen auf 100 der 227 Millionen Männer 105 Frauen. Dieser Frauenüberschuss ist jedoch erst bei den Älteren relevant: War die Geschlechterrelation bei den unter 60-Jährigen nahezu ausgeglichen (98 Frauen je 100 Männer), war bei den 60-jährigen und älteren Menschen ein Frauenüberschuss von 127 Frauen je 100 Männer zu verzeichnen. Das wird sich in Zukunft wenig ändern: Entsprechend der Bevölkerungsvorausschätzung von Eurostat wird im Jahr 2050 bei den ab 60-Jährigen ein Frauenüberschuss von 119 Frauen je 100 Männer erwartet.

### Frauen leben länger.

Die Ursache für diese Geschlechterdisproportion, insbesondere bei den Älteren, ist die im Vergleich zu den Männern höhere Lebenserwartung der Frauen: Haben die in den 25 Mitgliedstaaten der Europäischen Union neugeborenen Jungen eine Überlebenschance von 75,6 Jahren, liegt diese bei den neugeborenen Mädchen mit 81,7 Jahren höher. Betrachtet man etwas näher die 60-Jährigen: Hier können die Männer mit 20,1 weiteren Lebensjahren rechnen, bei den gleichaltrigen Frauen sind es 24,2 Jahre. Diese Daten sind innerhalb der EU-25 keineswegs homogen. Es fällt auf, dass die in den ehemaligen Ostblockstaaten lebenden 60-jährigen Frauen und Männer weniger weitere Lebensjahre zu erwarten haben als die Frauen und Männer in den übrigen EU-Mitgliedsländern. So weist Lettland die niedrigste fernere Lebenserwartung seiner 60 Jahre alten Einwohner auf: 21 Jahre bei den Frauen und 15,3 Jahre bei den Männern; im Vergleich dazu sind es in Schweden 24,8 bzw. 21,4 Jahre<sup>2</sup>.

Dass Frauen im Schnitt länger leben, findet seinen Niederschlag in der Familienstandsstruktur.

<sup>1</sup> Hierzu zählen: Belgien (BE), Dänemark (DK), Deutschland (DE), Estland (EE), Finnland (FI), Frankreich (FR), Griechenland (GR), Irland (IE), Italien (IT), Lettland (LV), Litauen (LT), Luxemburg (LU), Malta (MT), Niederlande (NL), Österreich (AT), Polen (PL), Portugal (PT), Schweden (SE), Slowakei (SK), Slowenien (SI), Spanien (ES), Tschechische Republik (CZ), Ungarn (HU), Großbritannien (GB), Zypern (CY). Bulgarien und Rumänien sind erst im Jahr 2007 EU-Mitglied geworden. Auf Grund der für diese beiden Länder noch nicht ausreichenden Statistik musste auf sie im vorliegenden Beitrag verzichtet werden.

<sup>2</sup> Quelle: Bevölkerungsstatistik, Ausgabe 2006, Luxemburg, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, S. 90/91.

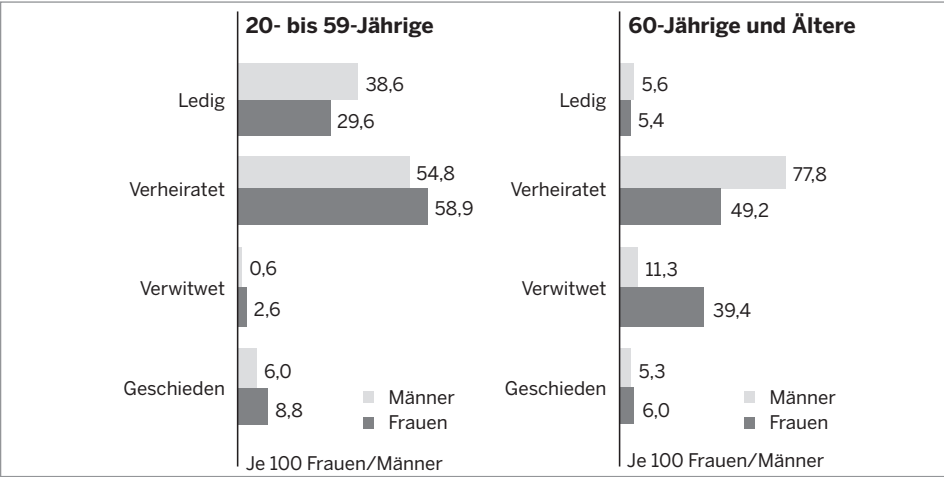


**Frauen heiraten in jüngeren Jahren früher als Männer, sind dagegen im Alter häufiger verwitwet als Männer.**

Im Jahr 2006 waren in der EU-25 von 100 der Gesamtbevölkerung 41 ledig, 46 verheiratet, 7 verwitwet und 6 geschieden. Betrachtet man Frauen und Männer gesondert, so gibt es bei den Frauen deutlich weniger Ledige (37 %) als bei den Männern (45 %). Dagegen sind mehr Frauen als Männer verwitwet: Sind es bei den Frauen 11 %, beträgt dieser Anteil bei den Männern nur knapp 3 %. Nicht ganz so groß sind die Unterschiede bei den Verheirateten und Geschiedenen: Verheiratet waren 45 % der Frauen und 49 % der Männer und geschieden 6 % der Frauen und 5 % der Männer. Abbildung 1 zeigt, dass jedoch die Familienstandsstruktur zwischen der 20- bis 59-jährigen Bevölkerung und den ab 60-Jährigen recht unterschiedlich ist. Zudem werden die geschlechtsspezifischen Unterschiede besonders deutlich. Bei den 20- bis 59-Jährigen sind 30 % der Frauen, dagegen 39 % der Männer noch ledig. Somit sind Frauen in diesem Alter bereits in einem höherem Maße (59 %) verheiratet als Männer (55 %). Einer der Gründe hierfür ist, dass Männer später eine erste Ehe eingehen als Frauen. Im EU-Durchschnitt heiraten Männer erstmalig mit 32 Jahren, Frauen mit 30 Jahren.

Dagegen sind bei den 60-Jährigen und Älteren fast 40 % der Frauen Witwen und nur noch die Hälfte Ehefrauen. Demgegenüber ist die große Mehrheit der Männer, 78 %, verheiratet und nur wenige, 11 %, sind Witwer (Abbildung 1). Es ist eine bekannte Tatsache, dass Männer im Alter häufiger wieder eine Ehe, zumeist mit einer jüngeren Frau, eingehen als Frauen. Über die Hälfte der Verwitweten in der EU-25, die 2006 wieder heirateten, waren Männer; darunter betrug dieser Anteil in Deutschland 62 %.

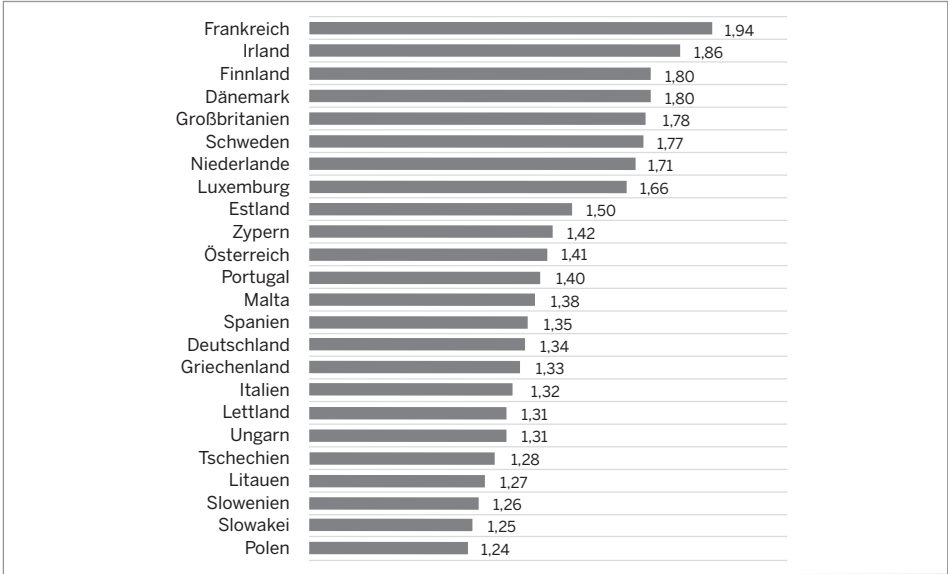
Abb. 1: Familienstandsstruktur der Frauen und Männer in der EU-25, 2006



Datenquelle: Eurostat; BiB, J. Roloff.

**Das Geburtenniveau in der EU-25 ist von starken regionalen Abweichungen geprägt.**

Abb. 2: Geburten pro Frau im gebärfähigen Alter<sup>1</sup> in den EU-Mitgliedsländern<sup>2</sup>, 2005



1) 15 bis unter 50 Jahre

2) Ohne Belgien

Datenquelle: Eurostat; BiB, J. Roloff.

Hinsichtlich der Geburtenintensität ergibt sich für die EU-25 Folgendes: Im Jahr 2005 gab es dort 4,8 Millionen Lebendgeburten. Davon waren im Durchschnitt der Mitgliedsländer<sup>3</sup> ein Drittel außerhalb einer Ehe geboren worden. Jedoch lassen sich hier erhebliche Abweichungen zwischen den einzelnen Ländern feststellen. So lag Estland mit einem Nichteheleichenanteil seiner Lebendgeborenen von 59 % weit über dem EU-Durchschnitt, gefolgt von Schweden mit 55 %. Dagegen lag dieser Anteil in Griechenland und Zypern bei wenigen 5 bzw. 4 %. Ebenso beträchtlich sind die regionalen Unterschiede im Geburtenniveau. In der EU-25 wurden im Jahr 2005 im Schnitt 1,49 Kinder je Frau geboren. In Frankreich machte die Geburtenrate 1,94 Kinder je Frau aus, dem folgen Irland mit 1,86 Kindern und die beiden skandinavischen Länder Finnland und Dänemark mit jeweils 1,80 Kindern je Frau. Das niedrigste Geburtenniveau wies Polen mit 1,24 Kindern je Frau auf (Abbildung 2).

**Für alle Länder in der EU-25 gilt: Die für den Erhalt der Bevölkerung notwendige Geburtenrate von 2,1 Kindern je Frau wurde bisher nicht erreicht.**

<sup>3</sup> Ohne Belgien.

## 2. Sozioökonomische Aspekte

### Bildung und lebenslanges Lernen

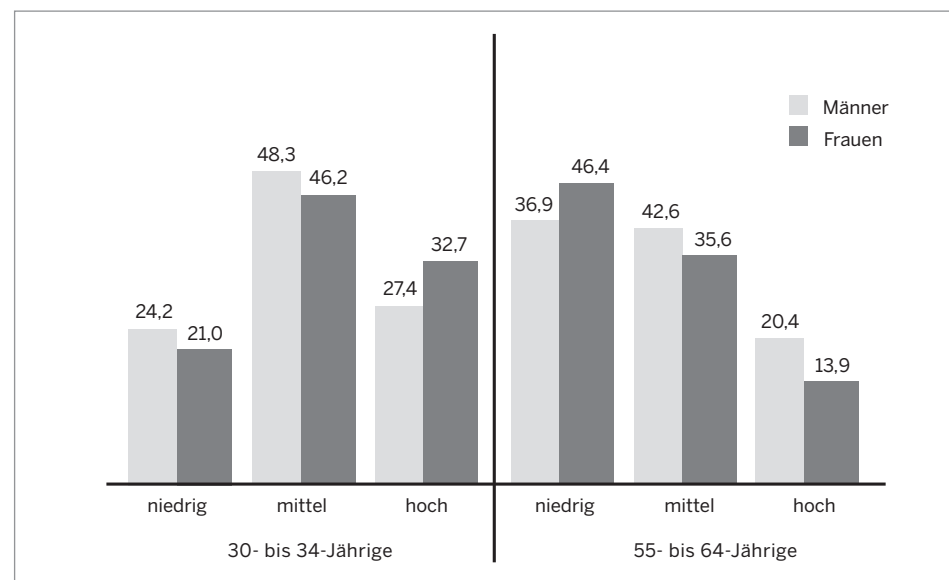
Im Jahr 2006 hatten von 100 der in der EU-25 lebenden 15- bis 64-jährigen Bevölkerung 33 einen niedrigen, 46 einen mittleren und 21 einen hohen Bildungsgrad<sup>4</sup>.

Ein Vergleich der Altersgruppen 30 bis 34 Jahre und 55 bis 64 Jahre zeigt:

#### Die Älteren sind formal weniger qualifiziert als die Jüngeren.

Im Durchschnitt der EU-Mitgliedsländer sind 23 % der 30- bis 34-Jährigen vor Abschluss der Sekundarstufe II von der Schule abgegangen; von den 55- bis 64-Jährigen sind es 42 %.

Abb. 3: **Bildungsgrad nach Geschlecht und nach ausgewählten Altersgruppen in der EU-25, 2006 (in Prozent der Frauen/Männer in den Altersgruppen)**



Datenquelle: Eurostat; BiB, J. Roloff.

Entsprechend höher ist bei den Jüngeren der Anteil mit einer Hochschulbildung: 30 % der 30- bis 34-Jährigen gegenüber 17 % der 55- bis 64-Jährigen. Hinzu kommt, dass **bei den Jüngeren die Bildungsunterschiede zwischen Frauen und Männern geringer sind als bei den Älteren**.

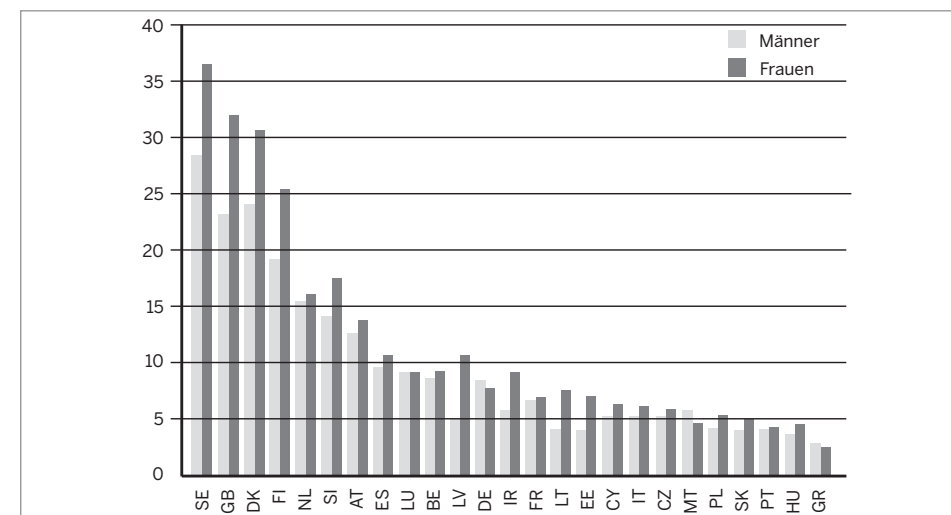
<sup>4</sup> Gemäß der Internationalen Standardklassifikation im Bildungswesen (ISCED97) wird unterschieden zwischen niedriger Bildung = vorschulische Erziehung, Grundschule, Haupt- und Realschule sowie gymnasiale Unterstufe, mittlerer Bildung = Ausbildung der dualen Berufsausbildung, der Berufsschulen, der gymnasialen Oberstufe sowie der postsekundären Bildung wie Fachschulen und hoher Bildung = Hochschulabschluss einschl. Promotion.

„Während früher deutlich weniger Frauen als Männer im erwerbsfähigen Alter einen Hochschulabschluss hatten, ist der Unterschied inzwischen unbedeutend. Heute besitzen in den jüngeren Altersgruppen mehr Frauen als Männer ein Hochschuldiplom oder einen gleichwertigen Abschluss, und in fast allen Ländern ist die Zahl der Frauen, die keine andere Qualifikation haben als die Grundschulbildung, geringer geworden“<sup>5</sup>.

Das macht Abbildung 3 deutlich: Im Jahr 2006 hatten in der EU-25 insgesamt ein Drittel der 30- bis 34-jährigen Frauen einen Hochschulabschluss, von den gleichaltrigen Männern waren es 27 %. Bei den 55- bis 64-jährigen Frauen dagegen war der Anteil mit einem hohen Bildungsgrad um rund 6 Prozentpunkte niedriger als der der Männer – d. h. 14 % gegenüber 20 %. Es fällt zudem auf, dass der Anteil derer mit einem niedrigen Bildungsgrad bei den Jüngeren um ein Vielfaches geringer ist als bei den Älteren. Hatten von den 55- bis 64-Jährigen 46 % der Frauen und 37 % der Männer nicht mehr als einen Grundschulabschluss, waren es bei den 30- bis 34-Jährigen 21 % der Frauen und 24 % der Männer (Abbildung 3).

Im Jahr 2005 nahmen in der EU-25 insgesamt 10 % der Bevölkerung im Alter von 25 bis 64 Jahren, davon 9 % Männer und 11 % Frauen am lebenslangen Lernen bzw. an Maßnahmen der nicht-formalen Bildung (Weiterbildung) teil. Hier fallen die geschlechtsspezifischen Unterschiede kaum ins Gewicht. Es ergibt sich jedoch ein etwas anderes Bild, betrachtet man die Mitgliedsländer im Einzelnen (Abbildung 4).

Abb. 4: **Teilnehmerquote von Frauen und Männern (25 bis 64 Jahre) am lebenslangen Lernen, 2005 (in Prozent)**



Datenquelle: Eurostat; BiB, J. Roloff.

<sup>5</sup> Beck-Domzalska 2007: 1.

### In der Mehrheit der Länder sind mehr Frauen als Männer am lebenslangen Lernen beteiligt.

Die Quote der Teilnehmer am lebenslangen Lernen reicht von über 20 % in Schweden, Großbritannien, Dänemark und Finnland sowie über 10 % in den Niederlanden, Slowenien, Österreich und Spanien bis hin zu weniger als 5 % in Malta, Polen, Portugal und Ungarn und keine 2 % in Griechenland. Die größten Abweichungen zwischen weiblicher und männlicher Teilnehmerquote weisen Schweden und Großbritannien auf: In Schweden befanden sich 37 % Frauen und 28 % Männer in einer Weiterbildung, in Großbritannien waren es 32 % Frauen und 23 % Männer. Dem folgt Dänemark mit einer Quote von 31 % bei den Frauen und 24 % bei den Männern. In Finnland nahmen 26 % Frauen und 15 % Männer am lebenslangen Lernen teil (vgl. Abbildung 4).

### Erwerbsbeteiligung

„Ein hoher Beschäftigungsgrad ist wesentlich für einen stärkeren sozialen Zusammenhalt und die Ausmerzung der Armut in der Europäischen Union. Mehr Menschen einen Arbeitsplatz zu verschaffen, ist der beste Weg, die soziale und finanzielle Nachhaltigkeit und die Weiterentwicklung des europäischen Wohlfahrtssystems zu sichern“<sup>6</sup>.

Auf dem Lissabonner Gipfel im Jahr 2001 wurde im Hinblick auf die künftige Beschäftigungssituation beschlossen, die Beschäftigungsquoten im Allgemeinen deutlich zu erhöhen.

2006 wurde für die EU-25 eine Beschäftigungsquote<sup>7</sup> von 65 % ausgewiesen. Diese Quote betrug bei den Männern 72 %. Über dem EU-Durchschnitt der männlichen Beschäftigtenquote liegen 14 Mitgliedsländer. Darunter war mit 81 % Dänemark der Spitzenreiter, dicht gefolgt von den Niederlanden (knapp 81 %) und Zypern (79 %). Die Schlusslichter bilden Ungarn (64 %) und Polen (61 %).

### Für alle Länder gilt: Frauen sind grundsätzlich weniger am Erwerbsleben beteiligt als Männer.

Im EU-Durchschnitt waren im Jahr 2006 rd. 58 % aller Frauen im Alter zwischen 15 und 64 Jahren erwerbstätig – demzufolge um 14 Prozentpunkte weniger als die Männer. Dänemark und Schweden bilden im Ländervergleich das Spitzenduo: 73 % der dänischen und 71 % der schwedischen Frauen waren hier am Arbeitsmarkt beteiligt. Deren Abstand zu den Beschäftigungsquoten der Männer machte 8 bzw. 5 Prozentpunkte aus. Doch die niedrigste Abweichung der Frauen- zur Männerquote lässt sich in Finnland feststellen: Hier waren 71 % der Männer und 67 % der Frauen am Erwerbsleben beteiligt. Demgegenüber ist diese Differenz in Malta auffällig: Lag die Beschäftigungsquote der Männer bei 75 %,

<sup>6</sup> Europäische Kommission 2004: 36.

<sup>7</sup> „Die Beschäftigungsquote ist ein rein quantitatives Maß, das den prozentualen Anteil der Erwerbstätigen im Alter von 15-64 Jahren an der erwerbsfähigen Bevölkerung desselben Alters angibt. Als erwerbsfähig gilt in der Arbeitskräfteerhebung von EUROSTAT bereits jeder, der in der Berichtswoche eine Stunde gegen Entgelt gearbeitet hat ... Die Beschäftigungsquote drückt ... nur aus, zu welchen Anteilen Frauen und Männer in einem aktiven oder ruhenden Arbeitsverhältnis stehen – gleich welcher Art“ (Beckmann 2003: 5). Diese Quote ist für einen geschlechtsspezifischen Vergleich, allein betrachtet, nur bedingt geeignet (siehe weiter S. 52).

betrug sie bei den Frauen nur wenige 35 % und wies damit im Ländervergleich den niedrigsten Wert auf.

Es ist eine bekannte Tatsache, dass Kinder ein Hindernis für eine volle Erwerbsbeteiligung der Frauen sein können. Hierzu sei nur kurz vermerkt, dass die „Schwierigkeiten für Frauen **Berufs- und Privatleben zu vereinbaren** und das Ungleichgewicht bei der Aufteilung der häuslichen und familiären Aufgaben weiterhin sehr ausgeprägt (sind). Die Tatsache, dass die Beschäftigungsquote bei Frauen zwischen 20 und 49 um 15 % zurückgeht, wenn sie ein Kind bekommen, während die Quote für Männer um 6 % ansteigt, ist doch sehr auffällig“<sup>8</sup>.

Als wichtiger Bestandteil der o.a. Lissabon-Strategie gilt die Erhöhung der Beschäftigungsquote der Älteren. Auf dem Gipfel von Stockholm (Frühjahr 2001) wurde festgelegt, dass diese für Menschen im Alter zwischen 55 und 64 Jahren bis 2010 bei 50 % liegen soll. Mittlerweile zeigte sich, dass einige der recht ehrgeizigen Ziele sich mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht bis zum Jahr 2010 erreichen lassen. Infolgedessen geht man nunmehr davon aus, dass die Erwerbstätigenquoten von 50 % erst im Jahr 2013 real werden<sup>9</sup>. Im Jahr 2006 wurde in den EU-25-Staaten eine Beschäftigungsquote älterer Erwerbstätiger von 44 % gemessen. Damit wurde die Zielvorgabe der Lissabon-Strategie auf EU-Ebene um 6 Prozentpunkte verfehlt. Jedoch haben 9 von den 25 EU-Staaten die 50 %-Marke bereits überschritten. Von diesen liegt Schweden mit rd. 70 % an der Spitze. An zweiter und dritter Stelle folgen Dänemark (61 %) und Großbritannien (57 %).

Betrachtet man die Beschäftigungsquoten geschlechtsspezifisch, so haben bei den älteren Männern bei weitem mehr Länder (17) die 50 %-Marke erreicht. Darunter war in Schweden im Jahr 2006 mit 72 % die höchste Quote zu beobachten. Es folgen Zypern (knapp 72 %) und Dänemark, wo hier allerdings die 70 %-Grenze bereits unterschritten wurde (67 %). Noch am weitesten von der Zielgröße entfernt waren Belgien und Irland (jeweils 41 %).

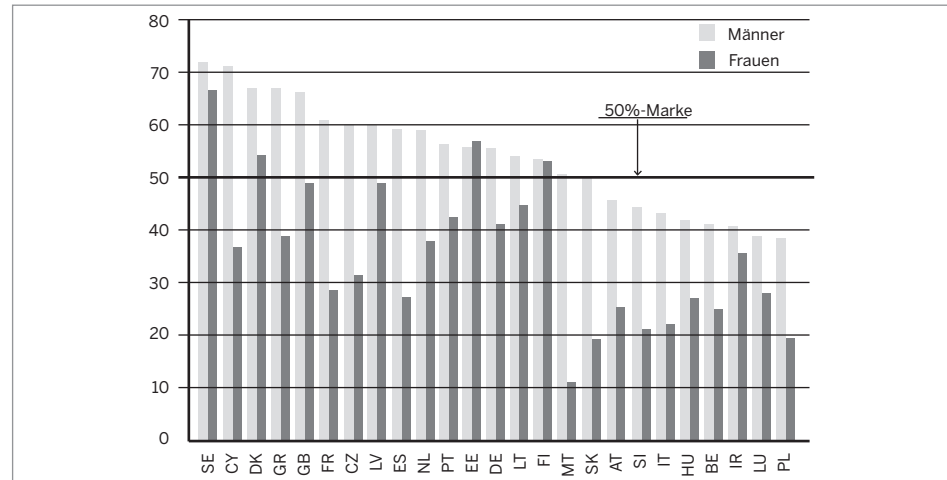
In der Mehrheit der Länder sind die **Beschäftigungsquoten älterer Männer deutlich höher als die der Frauen** (vgl. Abbildung 5). 35 % der 55- bis 64-jährigen Frauen in der EU-25 waren 2006 erwerbstätig. Der Abstand zu der Beschäftigungsquote der Männer betrug 18 Prozentpunkte. Von den Schwedinnen waren vergleichsweise die meisten beschäftigt (67 %). Weitere Länder, in denen die weibliche Beschäftigungsquote über 50 % liegt, sind Estland, Dänemark und Finnland. Interessant ist zum Einen, dass in Estland etwas mehr ältere Frauen (59 %) als Männer (57 %) am Erwerbsleben beteiligt sind. Zum Anderen sind in Finnland die Beschäftigungsquoten der Frauen derzeit ungefähr so hoch wie die der Männer (vgl. Abbildung 5). In den übrigen Ländern sind die Abstände zwischen Frauen und Männern deutlich höher – so z. B. in Malta: Dort war rd. die Hälfte der älteren Männer noch erwerbstätig, von den Frauen dagegen nur 11 %. Damit weist dieser Staat auch die niedrigste weibliche Beschäftigungsquote auf. Relativ gering ist die Erwerbsbeteiligung der älteren Frauen auch in der Slowakei und in Polen (jeweils rd. 19 %). Das relativiert sich, betrachtet man den Anteil der nichtaktiven Bevölkerung (Nichterwerbspersonen) an der

<sup>8</sup> Europäische Kommission 2007: 6.

<sup>9</sup> DG ECFIN (Directorate General for Economic and Financial Affairs) 2006: 40.

Bevölkerung: hier waren 2006 in Polen 79,7 % und in der Slowakei 79,1 % der 55- bis 64-jährigen Frauen nicht am Erwerbsleben beteiligt. In Deutschland z. B. sind es nur 52,7 %.

Abb. 5: **Beschäftigungsquoten der Frauen und Männer im Alter zwischen 55 und 64 Jahren, 2006 (in Prozent)**



Datenquelle: Eurostat; BiB, J. Roloff.

Wie bereits erwähnt, „stößt die Beschäftigungsquote in der Abbildung des Beschäftigungsstandes ... im geschlechtsspezifischen Vergleich an ihre Grenzen, zumindest dann, wenn sie als alleiniger Indikator verwendet wird“<sup>10</sup>. Somit ist es wichtig, um das tatsächliche Beschäftigungsvolumen von Frau und Mann darzustellen, u.a. den zeitlichen Arbeitseinsatz von Frauen und Männern näher zu betrachten. Und hier lässt sich ganz klar feststellen:

#### In allen Ländern arbeiten grundsätzlich mehr Frauen als Männer in einem Teilzeitjob.

2006 hatten im EU-Durchschnitt aller Beschäftigten 18 % einen Teilzeitjob, darunter waren es 7 % Männer, dahingegen fast ein Drittel Frauen. Der Abstand zwischen weiblicher und männlicher Teilzeitquote macht somit allein 25 Prozentpunkte aus. In der großen Mehrheit der Länder waren keine 10 % der Männer Teilzeitbeschäftigte. Nur die Niederlande (21 %), Dänemark (12 %) und Schweden (11 %) bilden hier eine Ausnahme.

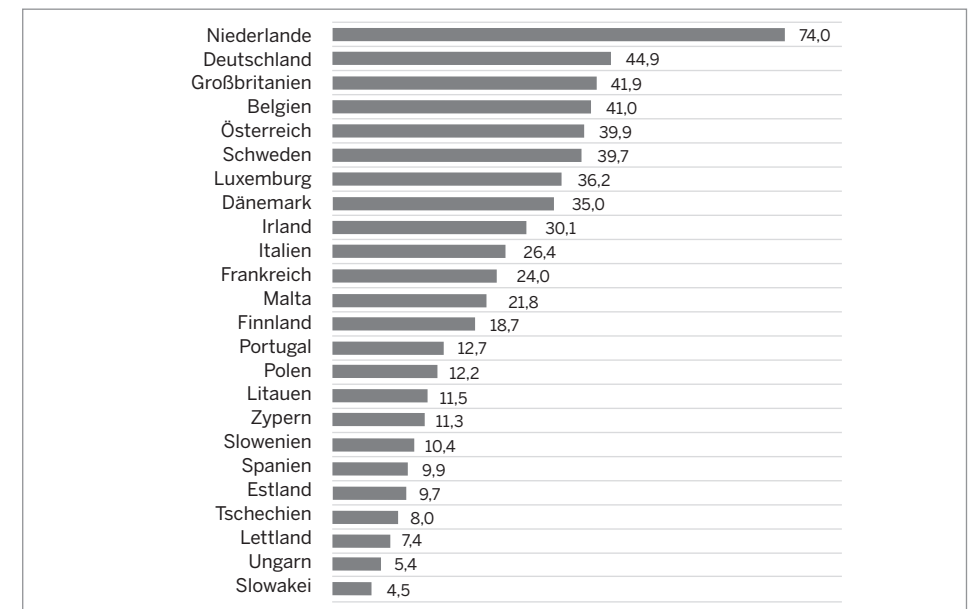
Betrachtet man die Länderhierarchie der weiblichen Teilzeitquoten, lassen sich deutliche Unterschiede feststellen (vgl. Abbildung 6).

<sup>10</sup> Beckmann 2003: 12.

In den Niederlanden arbeitet mit 74 % die große Mehrheit der Frauen in Teilzeit. Dem folgen, allerdings mit großem Abstand, Deutschland (45 %), Großbritannien (42 %) und Belgien (41 %). Demgegenüber haben in der Tschechischen Republik, Lettland, Ungarn und in der Slowakei, interessanterweise alles ehemalige Länder des Ostblocks, keine 10 % der Frauen einen Teilzeitjob (Abbildung 6).

Fragt man nach den Gründen für die Teilzeit, hat bei den (relativ wenigen) Männern „konnte keinen ganztägigen Arbeitsplatz finden“ Priorität. Die Frauen nannten dahingegen „Kinderbetreuung und/oder Pflege erkrankter erwachsener Haushaltsmitglieder“ als Hauptgrund für ihre Teilzeitbeschäftigung.

Abb. 6: **Teilzeitbeschäftigte Frauen in Prozent zur Frauenbeschäftigung insgesamt, EU-25-Länder<sup>1</sup>, 2006**



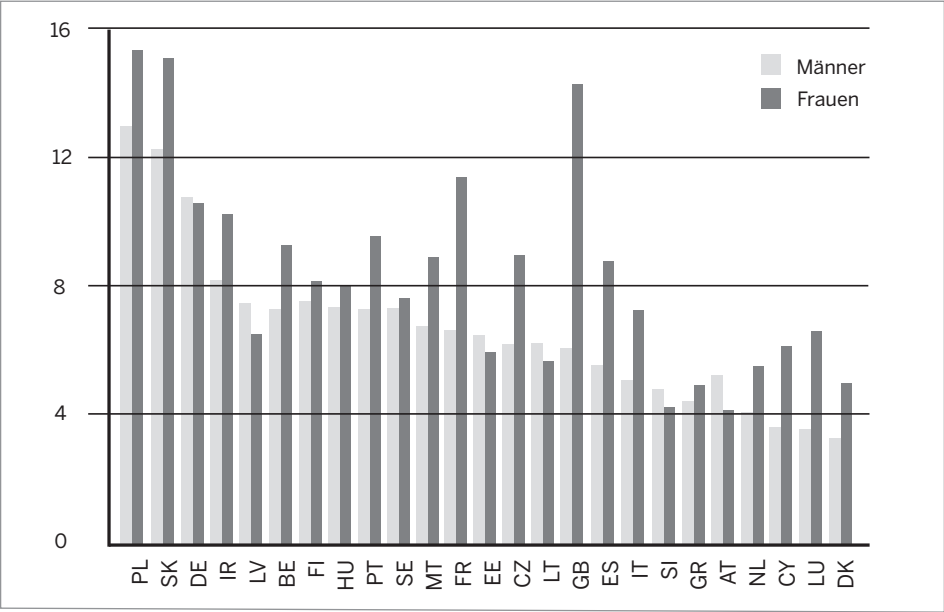
1) Ohne Griechenland

Datenquelle: Eurostat; BiB, J. Roloff.

Frauen haben nicht nur mehr Teilzeitjobs als Männer, **Frauen sind auch häufiger arbeitslos als Männer.**

2006 betrug in der EU-25 die Arbeitslosenquote<sup>11</sup> 8,3 %, darunter 7,6 % bei den Männern und 9,1 % bei den Frauen. Mit knapp zwei Prozentpunkten ist hier der geschlechtsspezifische Unterschied unerheblich. Anders sieht es aus, geht man in die einzelnen Länder (vgl. Abbildung 7). In den meisten Ländern sind mehr Frauen als Männer von Arbeitslosigkeit betroffen. Auffällig ist Spanien: Dort betrug die Arbeitslosenquote der Männer 5,7 %, dahingegen bei den Frauen 13,8 %. Relativ groß ist dieser Unterschied zudem in Frankreich – 11,6 % der Frauen gegenüber 6,4 % der Männer. In Deutschland, Estland, Litauen, Großbritannien sowie Griechenland machte der Abstand der Arbeitslosenquoten zwischen Frau und Mann keinen Prozentpunkt aus. Einzig in Lettland lag die Quote der Frauen um 1,3 Prozentpunkte unter der der Männer (Abbildung 7). Es sei vermerkt, dass die Arbeitslosigkeit der Frauen in allen Bildungsgraden höher ist als die der Männer. Ein Beispiel: Betrug die Arbeitslosenquote 2006 in der EU-25 bei den Männern mit einem niedrigen Bildungsniveau 10,6 %, waren es bei den Frauen 13,5 %.

Abb. 7: Arbeitslosenquoten der Frauen und Männer in den Mitgliedsländern der EU-25, 2006



Datenquelle: Eurostat; BiB, J. Roloff.

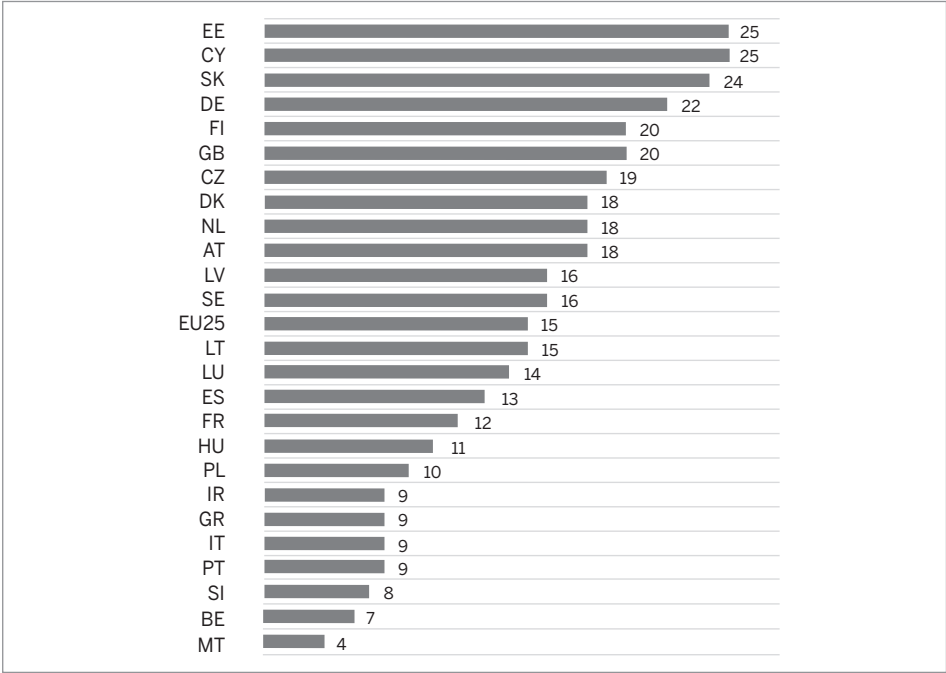
<sup>11</sup> Arbeitslose in Prozent aller zivilen Erwerbspersonen.

Verdienst, Einkommen und Armut

Frauen beziehen im Durchschnitt weniger Lohn-/Gehalt als Männer.

In der EU-25 hatten die weiblichen Arbeitnehmerinnen schätzungsweise 15 % weniger Lohn als die männlichen Arbeitnehmer. Es bestehen auch hier regionale Unterschiede, wie Abbildung 8 zeigt. Demnach weisen Estland und Zypern mit 25 % den größten geschlechtsspezifischen Lohnunterschied<sup>12</sup> auf. Mit 24 % in der Slowakei und 22 % in Deutschland ist dieser Unterschied auch noch relativ hoch. Am geringsten fällt der geschlechtsspezifische Lohnunterschied noch in Malta, Belgien und Slowenien aus (Abbildung 8). „Um hier Abhilfe zu schaffen, muss sowohl bei der unmittelbaren entgeltbezogenen Benachteiligung der Frauen als auch bei ihrer mittelbaren Diskriminierung in Fragen des Zugangs zum Arbeitsmarkt, der Berufswahl und der Aufstiegschancen angesetzt werden“<sup>13</sup>.

Abb. 8: Geschlechtsspezifische Lohnunterschiede in den Mitgliedstaaten der EU-25, 2005



Datenquelle: Eurostat; BiB, J. Roloff.

<sup>12</sup> Als geschlechtsspezifischen Lohnunterschied bezeichnet man den Unterschied zwischen dem durchschnittlichen Bruttostundenverdienst männlicher und weiblicher Arbeitnehmer als Prozentsatz des durchschnittlichen Bruttostundenverdienstes männlicher Arbeitnehmer.  
<sup>13</sup> Europäische Kommission 2006: 42.

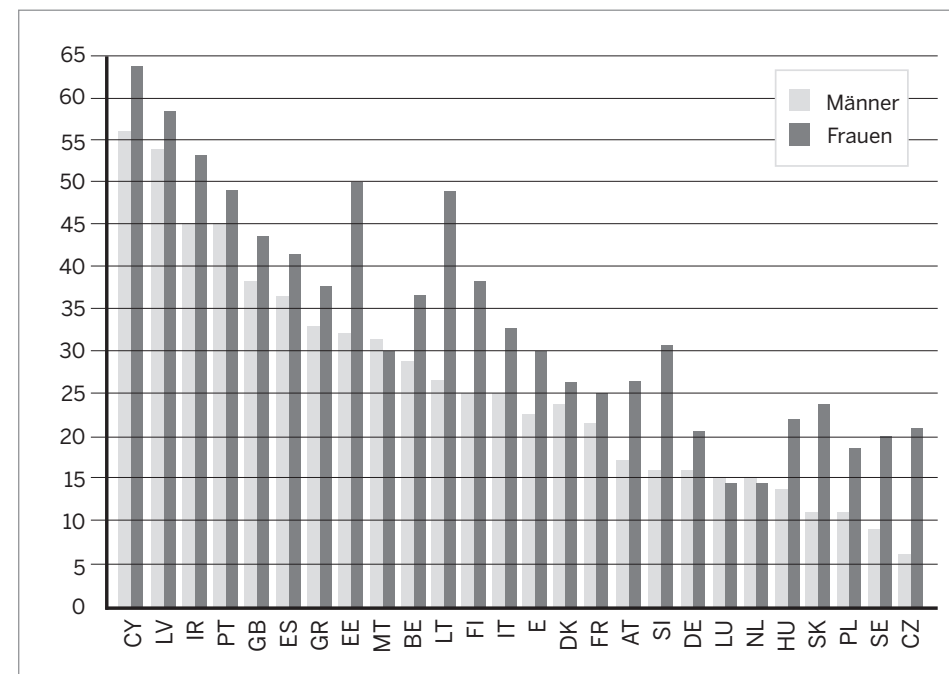
Geringere Erwerbsbeteiligung, mehr Teilzeit, niedrigere Löhne, höhere Arbeitslosigkeit – alles das führt mit dazu, dass **Frauen letztendlich über geringere Einkommen verfügen als Männer**.

2006 betrug in der EU-25 das jährliche (mediane) Äquivalenzeinkommen<sup>14</sup> 15.569 €, darunter das der Männer 15.951 € und das der Frauen 15.202 €, d. h. es war um rd. 750 € niedriger. Bei den Älteren, den ab 65-Jährigen, war diese Differenz mit rd. 1.600 € noch höher. Diese Tatsache trifft für alle EU-Mitgliedstaaten zu. Beispielsweise war die Einkommensdifferenz zwischen Frau und Mann bei den 65-Jährigen und Älteren in Belgien mit rd. 2.300 € am höchsten, betrug dagegen in Malta relativ wenige 110 €.

Eine logische Folge dessen ist: **Frauen, insbesondere ältere, sind mehr armutsgefährdet als Männer**. Als armutsgefährdet gelten diejenigen, die mit weniger als 60 % des jeweiligen nationalen Äquivalenzeinkommens auskommen müssen. 2006 betraf dies 23 % der Bevölkerung in der EU-25, darunter 21 % Männer und 24 % Frauen. Auch hier sind große regionale Unterschiede gegeben, die anhand des Beispiels der 65-Jährigen und Älteren aufgezeigt werden sollen. 2006 waren im Durchschnitt der 25 EU-Länder 24 % der Männer und 30 % der Frauen von Armut bedroht. Das höchste Armutsrisiko wies Zypern mit 60 % seiner ab 65-jährigen Bevölkerung auf, gefolgt von Lettland (56 %) und Irland (49 %). Dahingegen sind in Luxemburg und den Niederlanden nur wenige 14 % der 65-Jährigen und Älteren durch Armut gefährdet. In fast allen Ländern liegt diese Quote bei den Frauen höher, wie Abbildung 9 zeigt. Waren z. B. in Zypern 56 % der ab 65-jährigen Männer von Armut bedroht, waren es demgegenüber 64 % der gleichaltrigen Frauen. Oder: Musste in Litauen etwas über ein Viertel der Männer mit weniger als 60 % des dortigen mittleren Äquivalenzeinkommens auskommen, war es dagegen knapp die Hälfte der Frauen. Nur in Malta, Luxemburg und den Niederlanden hatten Frauen und Männer ein fast gleich hohes Armutsrisiko (vgl. Abbildung 9).

<sup>14</sup> „Zur Berechnung des Äquivalenzeinkommens wird das tatsächlich verfügbare Haushaltseinkommen durch die Summe der Gewichte des Haushalts geteilt. Hat beispielsweise ein Ehepaar ohne Kinder ein jährliches verfügbares Einkommen von 15 000 Euro, so beträgt das Äquivalenzeinkommen für jede Person 15 000 Euro/(1+0,5) = 10 000 Euro. Das Äquivalenzeinkommen ist also ein fiktiver Wert, der die Höhe des Einkommens angibt, das eine Person zur Verfügung haben müsste, wenn sie (bei gleichem Wohlstandsniveau) allein im Haushalt leben würde. Das Äquivalenzeinkommen kann auch als gewichtetes Pro-Kopf-Einkommen verstanden werden“ (Statistisches Bundesamt 2006: 11).

**Abb. 9: Prozentsatz der 65-jährigen und älteren Frauen und Männer in den EU-25-Ländern, die von Armut bedroht sind, 2006**



Datenquelle: Eurostat; BiB, J. Roloff.

### 3. Fazit

Der vorliegende Beitrag macht deutlich, dass die Frauen in der EU-25, insbesondere auf dem Arbeitsmarkt, immer noch gegenüber den Männern benachteiligt sind. Dabei lassen sich regional unterschiedliche Dimensionen der (Un-)Gleichstellung von Frau und Mann feststellen. Um eine weitestgehende Gleichstellung von Frauen und Männern zu erreichen, gibt es auf EU-Ebene bereits viele Aktivitäten – z. B.: „Bei der Gleichstellung von Frauen und Männern in der EU waren 2006 zwei wesentliche Ereignisse zu verzeichnen: die Kommission hat einen Fahrplan für die Gleichstellung für den Zeitraum 2006-2010 angenommen und der Europäische Rat den Pakt für die Gleichstellung der Geschlechter. Diese beiden Initiativen sind ein Beweis dafür, dass sich die EU aktiv für das Ziel einer echten Gleichstellung von Frauen und Männern einsetzt.“ Und an anderer Stelle heißt es: „Will man das Produktivitätspotenzial der europäischen Arbeitskräfte in vollem Umfang nutzen, müssen unbedingt die Beteiligung der Frauen am Arbeitsmarkt und ihr Verbleiben auf diesem gefördert und die Ungleichheiten zwischen Männern und Frauen **in allen Bereichen** (Hervorhebung – J. R. beseitigt werden).<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Europäische Kommission 2007: 3, 7.



## Literaturverzeichnis

- Beck-Domzalska, Marta:** Bildungsunterschiede zwischen Männern und Frauen verringern sich. Eurostat: Statistik kurz gefasst, Bevölkerung und soziale Bedingungen, 130/2007.
- Beckmann, Petra:** Die Beschäftigungsquote – (k)ein guter Indikator für die Erwerbstätigkeit von Frauen. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 1. 8. 2003.
- DG ECFIN:** The impact of ageing on public expenditure: projections for the EU 25 member states on pension, health care, long-term care, education and unemployment transfers (2004-2050). Special Report No. 1/2006.
- Europäische Kommission:** Die Herausforderung annehmen. Die Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung. Bericht der Hochrangigen Sachverständigengruppe unter Vorsitz von Wim Kok, November 2004, Luxemburg.
- Europäische Kommission:** Die soziale Lage in der Europäischen Union 2005-2006 (Kurzfassung), April 2006.
- Europäische Kommission:** Bericht der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zur Gleichstellung von Frauen und Männern – 2007, Brüssel KOM(2007)49 endgültig.
- Statistisches Bundesamt** (Hrsg.): Armut und Lebensbedingungen - Ergebnisse aus LEBEN IN EUROPA für Deutschland 2005.
- Eurostat:** <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.
- Eurofound:** Fourth European Working Conditions Survey 2005, <http://www.eurofound.europa.eu/ewco/surveys/EWCS2005/index.htm>.
- GESIS - German Social Science Infrastructure Services:** The Eurobarometer Survey Series, [http://www.gesis.org/en/data\\_service/eurobarometer/](http://www.gesis.org/en/data_service/eurobarometer/)
- Europäische Kommission, Wachstum und Beschäftigung:** [http://ec.europa.eu/growthandjobs/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/growthandjobs/index_de.htm).
- Eurofound, european industrial relations observatory on-line:** Gleitender Übergang in den Ruhestand <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2001/09/study/tn0109199s.htm>.
- Europäische Kommission, Public Opinion analysis:** [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm).

## Prof. Dr. Ninon Colneric

Richterin am Gerichtshof der  
Europäischen Gemeinschaften (2000-2006)



## „Ich hoffe, dass das Wunder Europa Zukunft hat“

Ninon Colneric war die erste deutsche Richterin am Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (EuGH) in Luxemburg und die zweite in seiner 56-jährigen Geschichte überhaupt. 47 Jahre lang bestand der EuGH nur aus Männern. Mit der Arbeit in Männerdomänen hat die Juristin kein Problem: „Ich bin es gewohnt, mich in einem Umfeld zu bewegen, in dem Frauen stark unterrepräsentiert sind. Ich war die dritte Richterin am Arbeitsgericht Oldenburg, die einzige Hochschullehrerin an einer juristischen Fakultät und die zweite Frau in der Runde der Landesarbeitsgerichts-Präsidenten“, sagte sie dem Deutschen Juristinnenbund 2001 in einem Interview. Ninon Colnerics Lebensweg ist stark durch die Zeit geprägt, die sie während der Recherchen für ihre Doktorarbeit in London verbrachte. Auf dem Umweg über Großbritannien fand sie Zugang zu den Ideen des ehemaligen Berliner Arbeitsrichters Otto Kahn-Freund, der 1933 nach einem mutigen Urteil gegen politische Diskriminierung selbst aus politischen Gründen entlassen worden war und vor den Nazis fliehen musste. Die Briten nahmen ihn auf und hoben ihn schließlich wegen seiner

großen Verdienste um das Arbeitsrecht und die Rechtsvergleichung sogar in den Adelsstand. „Seine Gedanken haben mir in vielerlei Hinsicht die Augen geöffnet“, sagt Ninon Colneric. „Außerdem ist mir durch den Kontakt mit dem britischen Rechtssystem bewusst geworden, wie beschränkt die Perspektive eines Juristen ist, wenn er nur sein eigenes Rechtssystem kennt.“ Das Gespräch mit Kolleginnen und Kollegen aus anderen Ländern hat ihr seither immer wieder wichtige Impulse für die Arbeit gegeben.

Im Jahr 2000 wurde Ninon Colneric von der damaligen Bundesregierung gefragt, ob sie sich eine Tätigkeit am Europäischen Gerichtshof vorstellen könne. Mit dem Europarecht im Allgemeinen und dem europäischen Arbeits- und Sozialrecht im Besonderen hatte sie sich in den Jahren zuvor intensiv befasst. Ninon Colneric sagte Ja: „Durch den Wechsel zum EuGH eröffnete sich mir die Chance, die Auslegung des Gemeinschaftsrechts in den Bereichen, die mir besonders am Herzen liegen, an zentraler Stelle zu beeinflussen.“ Tagtäglich arbeitete sie nun mit Menschen

aus allen Ländern der Europäischen Union zusammen, sicherte gemeinsam mit den Kolleginnen und Kollegen die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung des EG-Vertrags.

Auch an der Rechtsprechung zur Chancengleichheit von Frauen und Männern konnte die Rechtsexpertin in Luxemburg mitwirken. Ninon Colneric führt aus: „Oft hatten die Urteile des EuGH zur Gleichbehandlung der Geschlechter zur Folge, dass nationale Gesetzgeber und Gerichte nachbessern mussten. Die Bedeutung dieser Urteile für die Entwicklung eines wirksamen Instrumentariums zur Bekämpfung von Diskriminierungen wegen des Geschlechts ist kaum zu unterschätzen.“ Als Schlüsselerlebnis bezogen auf Chancengleichheit sind ihr die Reaktionen auf das Urteil des EuGH im Fall Kalanke in Erinnerung geblieben: „Es ging damals um eine Quotenregelung im Bremischen Gleichbehandlungsgesetz, wonach Frauen bei gleicher Qualifikation wie ihre männlichen Mitbewerber in den Bereichen, in denen sie unterrepräsentiert waren, vorrangig zu berücksichtigen sind. Eine Härteklausel war nicht vorgesehen. Der EuGH entschied, dass eine nationale Regelung, die den Frauen bei Ernennungen oder Beförderungen absolut und unbedingt den Vorrang einräumt, über eine Förderung der Chancengleichheit hinausgehe und damit die durch die Gleichbehandlungsrichtlinie der EG gezogenen Grenzen überschreite. Die deutsche Presse berichtete über diese Entscheidung fast ausnahmslos so, als seien damit alle Quotenregelungen europarechtswidrig. Der EuGH hatte jedoch nur eine besonders radikale Variante nicht gebilligt.“

Mit dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften ist für die Juristin eine alte

Friedensidee Wirklichkeit geworden: Stärke des Rechts statt Recht des Stärkeren.

„Ich selbst habe als Kind noch auf Trümmergrundstücken gespielt“, erzählt die 60-Jährige. „Manchmal, wenn wir am EuGH in allen Amtssprachen der Europäischen Union Urteile verkündet haben, kamen mir diese Erinnerungen wieder in den Sinn, und ich war sehr froh darüber, dass heute Menschen aus 27 Staaten so friedlich und konstruktiv zusammenarbeiten. Ich hoffe sehr, dass das Wunder Europa Zukunft hat.“

**Sabine Heines**

#### Vita

Ninon Colneric wurde 1948 in Oer-Erkenschwick geboren. Sie studierte Jura in Tübingen, München und Genf. 1977 promovierte sie an der Universität München zum Doktor der Rechte und wurde im gleichen Jahr Richterin am Arbeitsgericht Oldenburg. 1985 habilitierte sie an der Universität Bremen für die Fachgebiete Arbeitsrecht, Rechtssoziologie und Sozialrecht. Von 1989 bis 2000 war die Juristin Präsidentin des Landesarbeitsgerichts Schleswig-Holstein. Von 1994 bis 1995 wirkte sie als Experienced Manager am Projekt des European Expertise Service (EU) zur Reform des Arbeitsrechts in Kirgistan mit. Im Juli 2000 wurde Ninon Colneric als Richterin an den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften in Luxemburg berufen, wo sie bis 2006 tätig war. Seit Anfang 2008 ist sie Ko-Dekanin an der China - EU School of Law in Peking.

**Nina Lück**

## Was sollten Frauen über Europa wissen? Eine kleine Institutionenkunde

### 1. Geschichtlicher Abriss: Von Rom nach Lissabon

Nachdem große Teile Europas am Ende des Zweiten Weltkriegs in Schutt und Asche, geplündert, entvölkert und verwüstet dalagen, wuchs der Wunsch nach einem Zusammenschluss, der für Frieden und Stabilität in der europäischen Region sorgen könnte.

Am 5.5.1949 wurde der Europarat gegründet, um in ganz Europa gemeinsame und demokratische Prinzipien zu entwickeln. Grundlage hierfür sind die Europäische Konvention für Menschenrechte (EMRK) sowie andere Referenztexte zum Schutz des und der Einzelnen. Um auf dem Weltmarkt mit den beiden damaligen großen Wirtschaftsmächten USA und Russland (UdSSR) konkurrieren zu können, wurde auch das wirtschaftliche Projekt Europa in Gang gesetzt. Einigkeit bestand darin, Deutschland in dieses Projekt aus Kontrollgründen einzubeziehen; schließlich hatten die Deutschen zwei Weltkriege begonnen. Fußend auf dem Plan des damaligen französischen Außenministers Robert Schuman wurde am 18.4.1951 die Montanunion gegründet, auch bekannt als **Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS)**.

Die sechs Gründerstaaten Belgien, Niederlande, Luxemburg, Frankreich, Italien und Deutschland bildeten bis zum Jahr 1973 den Kern dessen, was wir heute als „EU“ bezeichnen. Durch die Einbeziehung Deutschlands und der wichtigen deutschen Schlüsselindustrien<sup>1</sup> versprachen sich die anderen Staaten eine Stärkung des wirtschaftlich geschwächten Europas. Rund fünf Jahre später wurden von den sechs Gründerstaaten der Montanunion die „Römischen Verträge“ vom 25.3.1957 unterzeichnet, die die **Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG)** und **Europäische Atomgemeinschaft (EAG, heute EURATOM)** ins Leben riefen<sup>2</sup>. Während die EWG neben wirtschaftlichen auch politische Interessen verfolgte, zielte die EAG darauf ab, der Friedenssicherung durch gegenseitige Kontrolle der Nukleartechnik zu dienen.

Durch den sog. „Fusionsvertrag“ von 1965 wurden die Organe (Rat und Kommission) von EGKS, EAG und EWG zusammengeschlossen, was aber nicht die rechtliche Selbständigkeit der drei Gemeinschaften (EGen) berührte. Der Fusionsvertrag, der 1967 in Kraft trat, schuf für die drei Europäischen Gemeinschaften ein institutionelles Dach, für das seitdem der Begriff „EG“ verwendet wurde<sup>3</sup>. In den Folgezeiten kam es immer wieder, vorrangig bei der ehemaligen EWG, in Umsetzung von Beschlüssen auf Gipfelkonferenzen zu Vertragsrevisionen, die in der Regel im Zusammenhang mit dem Beitritt weiterer Staaten standen. Die

<sup>1</sup> Das waren vorrangig der Bergbau/die Kohleindustrie, die Stahlindustrie, der Maschinenbau/die Elektrotechnik, die Chemie und die Automobilindustrie.

<sup>2</sup> Alle – auch die im folgenden angeführten – Vertragstexte sind anwählbar über: <http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/index.htm#founding>.

<sup>3</sup> Die EGKS endete wie vertraglich vorgesehen nach 50 Jahren im Jahr 2002; die EAG besteht weiter fort.

erste Erweiterungsrunde fand 1973 statt: Großbritannien, Irland und Dänemark traten der EG bei. Griechenland folgte 1981, Spanien und Portugal 1986.

Die erste nennenswerte Vertragsrevision durch die „Einheitliche Europäische Akte“ (EEA) datiert vom 28.2.1986. Neben der Zusammenführung der drei Gemeinschaften (EGKS, EAG und EWG) sowie einer stärkeren Zusammenarbeit in der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik bekannte sich die EEA zur schrittweisen (bis 31.12.1992) Verwirklichung des Binnenmarktes. Tatsächlich wurde der **Binnenmarkt** in den Folgejahren durch mehr als 500 Maßnahmen in den Binnenbereichen „Grenzkontrollen“, „Kapital- und Dienstleistungsfreiheit“, „Verkehr“, „Steuern“, „Telekommunikation“, „technische Handelshemmnisse“ und „öffentliches Auftragswesen“ bis zum Stichtag weitestgehend hergestellt.

Der **Vertrag von Maastricht** vom 7.2.1992<sup>4</sup> rief die Europäische Union zum 1.11.1993 ins Leben, die das gemeinsame Dach über den Gemeinschaften und den nicht - oder nur zum Teil - vergemeinschafteten Bereichen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sowie polizeilich-justizieller Zusammenarbeit in Strafsachen (PJZS)<sup>5</sup> bildet. Der Vertrag von Maastricht sah auch in mittelfristiger Hinsicht eine **Währungsunion** vor, die uns heute selbstverständlich erscheint: Der Euro ist bis auf Großbritannien, Schweden und Dänemark von allen der damals 15 Mitgliedstaaten eingeführt worden.

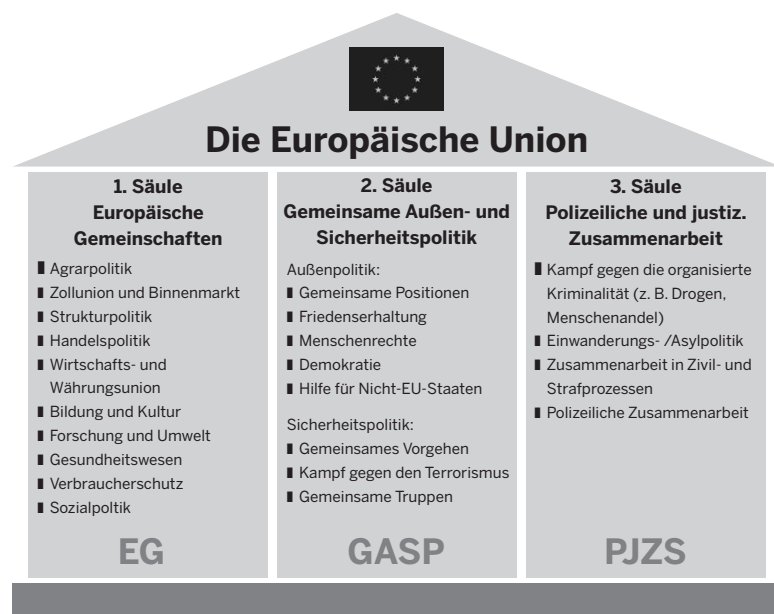


Schaubild: Die EU - drei Säulen-Modell.

<sup>4</sup> 1992 wurde mit dem Vertrag von Maastricht die EWG in EG umbenannt, weil neben der wirtschaftlichen die politische Integration stärker in den Vordergrund rücken sollte. Zu der EG gehörten damit auch die EGKS und EURATOM.

<sup>5</sup> Diese Zusammenarbeit zeigt sich vor allem in der Zusammenarbeit der nationalen Polizei-, Zoll- und Justizbehörden. Zur Verwirklichung der PJZS wurde beispielsweise EUROPOL gegründet.

Der **Vertrag von Amsterdam**, der im Oktober 1997 ratifiziert wurde und am 1.5.1999 in Kraft trat, sollte die Union auf die nächste größere Erweiterungswelle um viele ost- und zentraleuropäische Staaten vorbereiten, wird aber heute weitestgehend als „Papiertiger“ eingestuft, der die wirklich brisanten Themen der institutionellen Reform<sup>6</sup> und Stimmengewichtung der Mitgliedstaaten im Rat auf die Verfassungskonferenz 2000 verschoben hat. Gleichwohl brachte der Amsterdamer Vertrag in gleichstellungsrechtlicher Hinsicht wesentliche Fortschritte<sup>7</sup>: das Postulat der Gleichstellung von Frauen und Männern in Art. 3 II EGV<sup>8</sup> durch Verankerung in einer sog. „Querschnittsklausel“<sup>9</sup>.

Daneben sah der neu eingefügte Art. 13 in Absatz 1 vor: „Unbeschadet der sonstigen Bestimmungen dieses Vertrages kann der Rat...geeignete Vorkehrungen treffen, um Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung zu bekämpfen.“ Dieser Artikel war Grundlage einschlägigen Sekundärrechts, das in den Folgejahren erlassen wurde.

Außerdem ist der Vertrag unnummeriert worden; zahlreiche obsolet gewordene Bestimmungen der Verträge, viele Protokolle und Anhänge wurden gestrichen.

Der **Vertrag von Nizza** wurde von den Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten am 11.12.2000 unterzeichnet. Die Ratifizierung erfolgte bis zum 1.2.2003. Die wichtigsten Änderungen betreffen die Zusammensetzung der Kommission und des Parlaments, die Stimmengewichtung im Rat und das Verfahren zur Beschlussfassung. Beschlüsse können seither in vielen Bereichen mit qualifizierter Mehrheit statt wie früher durch Einstimmigkeit gefasst werden. Das Prinzip der Einstimmigkeit gilt nur noch bei hochsensiblen Bereichen der 2. Säule („GASP“) wie Asyl- und Einwanderungspolitik sowie der - in manchen Bereichen harmonisierungsaversen - Steuerpolitik<sup>10</sup>.

Wegen der negativen Referenden 2005 in Frankreich und den Niederlanden einigten sich die Staats- und Regierungschefs am 18./19.10.2007 auf einen „abgespeckten“ „**Grundlagenvertrag**“, der am 13.12.2007 in Lissabon unterzeichnet wurde und auch als „**Reformvertrag**“ und „**Vertrag von Lissabon**“ bezeichnet wird. Bis zum Jahr 2009 soll er in den

<sup>6</sup> Allerdings fand eine Stärkung des EP statt, indem seine Mitwirkungsrechte im Rechtsetzungsverfahren ausgeweitet wurden.

<sup>7</sup> Ausführlich hierzu, Albertini-Roth, H.: Europa – Eine Chance für die Frauen, Köln 1998, S. 144 ff.

<sup>8</sup> „Bei allen in diesen Artikeln genannten Tätigkeiten wirkt die Gemeinschaft darauf hin, Ungleichheiten zu beseitigen und die Gleichstellung von Männern und Frauen zu fördern.“

<sup>9</sup> Querschnittsklausel/Querschnittsaufgabe (im engl. „horizontal objective“) bedeutet, dass die Gemeinschaftsorgane bei allen Rechtsakten und Tätigkeiten das in der Querschnittsklausel genannte Ziel, hier die Gleichstellung von Frauen und Männern, zu berücksichtigen haben, bzw. keine Rechtsakte erlassen oder Maßnahmen ergreifen dürfen, die diesem Ziel abträglich sind.

<sup>10</sup> Die Festlegung der Steuern, gleich ob es sich dabei um indirekte (z. B. Umsatz-, Verbrauchs- oder Versicherungssteuern), oder direkte (Einkommen-, Vermögens- und Körperschaftsteuern) handelt, bleibt weitestgehend in den „souveränen Händen“ der Mitgliedstaaten. Unter engen Voraussetzungen können indirekte Steuern im EG-Binnenmarkt nach Art. 93 EGV „harmonisiert“ (angeglichen oder vereinheitlicht) werden, direkte nach Art. 94 EGV. Dass die Mitgliedstaaten in der Steuerpolitik in nächster Zukunft enger zusammenarbeiten, ist trotz Erfolgen im Bereich der Abkommen zur Vermeidung von Doppelbesteuerung und zarten Harmonisierungsversuchen in der Mehrwertsteuer eher unwahrscheinlich.

Mitgliedstaaten ratifiziert werden. In Deutschland hat der Bundestag am 24.4.2008 mit breiter Mehrheit zugestimmt,<sup>11</sup> der Bundesrat am 23.5.2008. Es läuft aber eine Klage gegen die deutsche Ratifizierung beim Bundesverfassungsgericht.

Mit dem Vertrag von Lissabon<sup>12</sup> werden die beiden wichtigsten Verträge der EU – der Vertrag über die Europäische Union (EU-Vertrag) und der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG-Vertrag) – geändert. Der Name des EG-Vertrages wird dabei in „Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union“ umbenannt, abgekürzt: AEU-Vertrag 2007. Ferner werden dem Vertrag verschiedene Protokolle und Erklärungen hinzugefügt. Die konsolidierte Fassung der beiden Kernverträge ist den Artikeln des Vertrags von Lissabon entsprechend geändert worden<sup>13</sup>.

Die vieldiskutierte **Grundrechte Charta** (vgl. unten: Grundbegriffe des Europarechts) ist nicht im Reformvertrag (Vertrag von Lissabon) enthalten, über einen Verweis wird sie gleichwohl für rechtsverbindlich erklärt, wobei sich bisher bereits Großbritannien, Irland und Polen ganz oder teilweise opt-out<sup>14</sup> Möglichkeiten vorbehalten haben, weitere Mitgliedstaaten haben die Prüfung von opt-out Möglichkeiten angekündigt, so dass abzuwarten bleibt, ob die Grundrechte Charta ein einheitliches Gerüst für die EU Staaten bilden wird.

## 2. Organe und Institutionen der EU

### 2.1 Der (Minister) Rat der Europäischen Union

Der Rat ist das Entscheidungs- und gleichzeitig Rechtsetzungsorgan. Der klassische Dreiklang von Exekutive, Legislative und Judikative nach der Gewaltenteilungslehre existiert auch bei den Organen der EU, jedoch variieren die einzelnen Elemente. Der Rat besteht aus Ministerinnen und Ministern der einzelnen Fachressorts der Mitgliedstaaten. Je nach dem Bereich, um den es geht, entsenden die Mitgliedstaaten ihre Ministerinnen oder Minister. Wird beispielsweise eine Regelung im Bereich Verkehr/Transport angestrebt, tagen die Verkehrsministerinnen oder -minister der Mitgliedstaaten, Deutschland schickt also seine/-n Verkehrsminister/-in. Geht es um eine Regelung zur Gleichstellung der Frauen, ist die Frauenministerin der Bundesregierung die teilnehmende Ministerin.

Im Gegensatz zu den Kommissarinnen und Kommissaren in Brüssel vertreten die Mitglieder des Ministerrates/des Rates nationale Interessen.

<http://www.consilium.europa.eu/>

### 2.2 Die Kommission

Die Kommission in Brüssel hat das Initiativ- und Vorschlagsrecht bei der Gesetzgebung, außerdem aber vor allem Kontroll- und Exekutivrechte. Die Kommission wird traditionell

<sup>11</sup> <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Europa/LissabonVertrag/Uebersicht.html> (Auswärtiges Amt, Europa, EU-Reformvertrag).

<sup>12</sup> [http://europa.eu/lisbon\\_treaty/full\\_text/index\\_de.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_de.htm) (Vertrag von Lissabon).

<sup>13</sup> <http://www.consilium.europa.eu/showPage.asp?lang=de&id=1296&mode=g&name=> (konsolidierte Fassung).

<sup>14</sup> „opt out“ bedeutet an etwas nicht teilzunehmen, „opt in“ bedeutet, dass man teilnimmt.

als „Hüterin der Verträge“, als pro-europäisches Organ, eingeordnet. Die Kommissarinnen und Kommissare sind unabhängig von Weisungen aus ihren Heimatstaaten und allein dem Wohl der Gemeinschaft verpflichtet. Zurzeit<sup>15</sup> gibt es 27 Mitglieder der Kommission<sup>16</sup>, je eines pro Mitgliedstaat der EU<sup>17</sup> und rund 24.000 Kommissionsmitarbeiter und -mitarbeiterinnen. Der Präsident der Kommission ist der Portugiese Jose Manuel Barroso. Die Barroso-Kommission nahm am 22.11.2004 ihre Arbeit auf; die Amtszeit endet 2009. Die Arbeitsbereiche der Kommission gliedern sich in Ressorts bzw. „Generaldirektionen“<sup>18</sup>, die wiederum in Direktionen und Referate unterteilt sind.

[http://ec.europa.eu/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/index_de.htm)

### 2.3 Das Europäische Parlament

Das Europäische Parlament (EP) hat erst im Laufe der vertieften Europäischen Integration die Funktionen eines Parlaments übertragen bekommen. Es hat Mitbestimmungsrecht im Gesetzgebungsverfahren und bestimmte Kontrollrechte gegenüber Rat und Kommission. Es tagt teils in Straßburg und teils in Brüssel. Derzeit hat das EP 785 Abgeordnete<sup>19</sup>. Seit 1979 werden die Parlamentarier alle fünf Jahre direkt von den EU-Bürgerinnen und -Bürgern gewählt. Jede EU-Bürgerin und jeder EU-Bürger kann sich mit Petitionen an das EP wenden und es gibt einen „Ombudsman“, eine(n) spezielle(n) Bürgerbeauftragte(n), die oder der sich um Anfragen von Bürgerinnen und Bürgern kümmert.

Durch den Vertrag von Lissabon ist eine weitere Stärkung der Mitentscheidungs-, und Kontrollrechte des Parlaments, insbesondere gegenüber dem Rat, vorgesehen, eine weitere konsequente Umsetzung des Prozesses, der Rat und EP auf Augenhöhe bringen soll.

<http://www.europarl.de>

### 2.4 Der Europäische Gerichtshof

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) ist zuständig für die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung der Verträge. Er besteht aus dem Gericht erster Instanz und aus dem Europäischen Gerichtshof selbst. Dieser hat 27 Richter und Richterinnen (einen pro Mitgliedstaat) und 8 „Generalanwälte“. Die Richter und Richterinnen des Gerichtshofes wählen aus ihrer Mitte für die Dauer von drei Jahren den Präsidenten oder die Präsidentin des Gerichtshofes. Der Präsident oder die Präsidentin leitet die rechtsprechende Tätigkeit und die Verwaltung des Gerichtshofes. Der EuGH legt das Gemeinschaftsrecht einheitlich aus und sorgt dafür, dass die Vorschriften in allen Mitgliedstaaten gleich angewandt werden. Er oder sie ist zuständig für Rechtsstreitigkeiten zwischen Mitgliedstaaten der EU

<sup>15</sup> Nach dem Beitritt des 26. und des 27. Mitgliedstaates (Bulgarien und Rumänien) zur EU soll die Anzahl der Mitglieder der Kommission insgesamt verringert werden und die Besetzung nach einem Rotationsprinzip erfolgen.

<sup>16</sup> Jeder Kommissar/jede Kommissarin hat einen eigenen Stab von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, das „Kabinett“.

<sup>17</sup> Der deutsche Kommissar, Günther Verheugen, ist gleichzeitig einer der 5 Vizepräsidenten der Kommission und fachlich zuständig für die Bereiche Unternehmen und Industrie.

<sup>18</sup> Generaldirektionen sind beispielsweise die GD für Auswärtige Beziehungen, die GD für Soziales und Chancengleichheit, die GD für Wettbewerb, Landwirtschaft; die GD für Wissenschaft, Forschung und Entwicklung und die GD für den Haushalt, um nur einige zu nennen. Darüber hinaus gibt es einige übergreifende Abteilungen wie den juristischen Dienst, das Statistische Amt, den Übersetzungsdienst und andere.

<sup>19</sup> Präsident ist seit Januar 2007 Hans-Gert Pötering.

und den Organen. Gleichzeitig fungiert er oder sie als Rechtsmittelinstanz für Klagen von Unternehmen und Privatpersonen. Die Generalanwälte und -anwältinnen unterstützen den Gerichtshof. Sie erstellen in völliger Unparteilichkeit und Unabhängigkeit Rechtsgutachten, die „Schlussanträge“, in den Rechtssachen, die ihnen zugewiesen sind. Die Richter und Richterinnen und Generalanwälte und -anwältinnen werden von den Regierungen der Mitgliedstaaten im gegenseitigen Einvernehmen auf sechs Jahre ernannt; Wiederernennung ist zulässig. Grundsätzlich sind EU-Organe und jeder Mitgliedstaat „privilegiert klagebefugt“ und können sich an den EuGH wenden, wenn beispielsweise ein Staat Vorschriften des EU-Vertrages verletzt hat. Daneben können Mitgliedstaaten und Organe der EU klagen, wenn ein Organ dort untätig geblieben ist, wo ein Tätigwerden geboten war. Die Hälfte der Verfahren kommen von nationalen Gerichten, die den EuGH um einen Vorabentscheid anrufen.

<http://www.curia.europa.eu>

Die einzelnen Bürgerinnen und Bürger können sich nur unter engen Voraussetzungen selbst an die Gerichtsbarkeit in Luxemburg wenden, wenn sie durch eine an sie gerichtete Entscheidung unmittelbar und individuell betroffen sind<sup>20</sup>.

<http://curia.europa.eu/de/>

Der EuGH ist nicht zu verwechseln mit dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), der in Straßburg sitzt und kein Organ der EU ist.

### 2.5 Der Rechnungshof

Der Rechnungshof kontrolliert, ob Einnahmen und Ausgaben ordnungsgemäß und wirtschaftlich verwendet wurden.

[http://eca.europa.eu/portal/page/portal/eca\\_main\\_pages/splash\\_page](http://eca.europa.eu/portal/page/portal/eca_main_pages/splash_page)

### 2.6 Der Wirtschafts- und Sozialausschuss und der Ausschuss der Regionen

Der Wirtschafts- und Sozialausschuss besteht aus Vertretern und Vertreterinnen wirtschaftlicher und sozialer Gruppen (Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände, Landwirte, Verbraucher- und andere Interessengruppen). Er hat Beratungsfunktion und Anhörungsrechte im Rechtssetzungsverfahren. Gleiches gilt für den Ausschuss der Regionen, der aus Vertretern und Vertreterinnen regionaler und lokaler Gebietskörperschaften, wie Ländern und Gemeinden, besteht. Auch er hat Beratungs- und Anhörungsrechte. Beide Ausschüsse sind ständige Ausschüsse.

[http://www.eesc.europa.eu/index\\_de.asp](http://www.eesc.europa.eu/index_de.asp)

### 2.7 Die Europäische Zentralbank

Die Europäische Zentralbank mit Sitz in Frankfurt/Main regelt die Geldpolitik der Gemeinschaft. Sie ist unabhängig von Weisungen der Organe und von nationalen Interessen.

<http://www.ecb.int/home/html/index.en.html>

<http://www.bundesbank.de/ezb/ezb.php>

<sup>20</sup> Ausführlich hierzu Koenig, Pechstein, Sander: EU/EG-Prozessrecht, 3. Aufl. 2007, S. 179 ff.

### 2.8 Die Europäische Investitionsbank

Die Europäische Investitionsbank verteilt Gelder in weniger entwickelte Gebiete durch Förderung von Projekten.

[http://europa.eu/institutions/financial/eib/index\\_de.htm](http://europa.eu/institutions/financial/eib/index_de.htm)

### 2.9 Europäisches Statistikamt

EuroStat hat die Aufgabe, europäische Statistiken vorzubereiten, aufzubereiten und zu veröffentlichen.

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

### 3. Nicht verwechseln!

**Der unter 2.1 genannte Rat** ist nicht zu verwechseln mit dem **Europäischen Rat**: Dieser setzt sich aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten zusammen. An den Sitzungen nimmt auch die Kommissionspräsidentin oder der Kommissionspräsident teil. Der Europäische Rat trifft sich mehrmals jährlich an wechselnden Orten zu „**Gipfeltreffen**“ und entscheidet über die Leitlinien der EU-Politik, auch über **Grundsatzentscheidungen** in den Säulen 2 (gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik) und 3 (polizeilich-justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen).

[http://europa.eu/european\\_council/index\\_de.htm](http://europa.eu/european_council/index_de.htm)

**Europarat:** Der Europarat hat seinen Sitz in Straßburg und ist eine von der EU unabhängige regionale Organisation nach internationalem Recht. Er wurde am 5.5.1949 gegründet, um in ganz Europa gemeinsame und demokratische Prinzipien zu entwickeln. Grundlage hierfür sind die Europäische Konvention für Menschenrechte (EMRK) sowie andere Referenztexte zum Schutz des und der Einzelnen. Der Europarat hat 47 Mitgliedstaaten, unter denen sich viele Nicht-EU Staaten wie die Schweiz, Serbien, Norwegen, die Russische Föderation und die Türkei befinden.

<http://www.coe.int/>

**Der unter 2.4 genannte EuGH** in Luxemburg ist nicht zu verwechseln mit dem **Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR)**. Dieser nahm seine Arbeit 1958 in Straßburg auf. Seitdem wacht er über die Einhaltung der Menschenrechte in den 46 Mitgliedstaaten des Europarates. Jeder Mitgliedstaat ist mit einem Richter oder einer Richterin vertreten. Als professionelles Gericht wurde der EGMR allerdings erst vierzig Jahre später eingerichtet. Bis 1998 arbeiteten die Richter nebenamtlich<sup>21</sup>.

<sup>21</sup> Der Internationale Gerichtshof, IGH (franz.: Cour internationale de Justice, CIJ, engl.: International Court of Justice, ICJ), ist das Hauptrechtsprechungsorgan der Vereinten Nationen und hat seinen Sitz in Den Haag (Niederlande). Seine Funktionsweise und Zuständigkeit sind in der UN-Charta und im IGH-Statut geregelt. Er ging aus dem von 1922 bis 1946 bestehenden Ständigen Internationalen Gerichtshof hervor.



## 4. Grundbegriffe des Europarechts

### 4.1. Supranationalität - Souveränität

Die EU ist eine supranationale Organisation. Das bedeutet, dass sie als internationale Organisation unabhängig von dem Willen ihrer Mitgliedstaaten in bestimmten übertragenen Bereichen für diese verbindliche Rechtsregeln erlassen kann. Durch die Supranationalität der EU wird die Souveränität jedes Mitgliedstaates eingeschränkt.

### 4.2 EU-Recht

Unter Europarecht im weiten Sinne wird die Gesamtheit des Rechts aller europäischen Organisationen, also ohne Bezug zu der Mitgliedschaft in der EU, verstanden. Dazu gehören beispielsweise das Recht der OECD<sup>22</sup>, der EFTA<sup>23</sup>, der OSZE<sup>24</sup> und des Europarates in Straßburg, bzw. des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte und natürlich auch das EU-Recht.

Europarecht im engeren Sinne ist das Recht der EU, das heißt, die Gesamtheit der Verträge wie EUV, EAGV, EGV, EAG, EGKS, GASP und PJZS, inklusive ihrer Änderungen, ihrer Protokolle und Annexe.

Neben den **Verträgen (Primärrecht)** gibt es ein **Sekundärrecht**. Zum Sekundärrecht gehören

→ **Verordnungen:** Sie sind die „Gesetze der Gemeinschaft“. Sie werden vom Rat, z. T. mit dem Parlament oder von der Kommission erlassen. Sie gelten unmittelbar in den Mitgliedstaaten und sind in all ihren Teilen rechtsverbindlich.

→ **Richtlinien:** Im Gegensatz zu Verordnungen sind Richtlinien „nur“ hinsichtlich ihres Zieles verbindlich, das heißt, die konkrete Ausgestaltung und Umsetzung obliegt den Mitgliedstaaten. Ein Mitgliedstaat kann beispielsweise wählen, ob er die Zielvorgaben der EU durch ein formelles Gesetz oder durch eine Verordnung regelt. Der Mitgliedstaat ist auch frei in der Formulierung der Vorschrift. Ein bekanntes Beispiel ist das Allgemeine Gleichstellungsgesetz der Bundesrepublik Deutschland. Dieses wurde zur Umsetzung von vier verschiedenen EU-Antidiskriminierungs-Richtlinien erlassen.

→ **Entscheidungen:** Im Gegensatz zu Richtlinien, die sich an Mitgliedstaaten richten, richten sich Entscheidungen an ihre Adressaten und sind (nur) für diese verbindlich. Adressaten können sowohl Mitgliedstaaten als auch natürliche oder juristische Personen sein.

→ **Empfehlungen und Stellungnahmen/sonstiges Organhandeln:** Empfehlungen und Stellungnahmen sind in der Regel nicht rechtsverbindlich, nur unter bestimmten Voraus-

<sup>22</sup> OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development), gegründet 1961.

<sup>23</sup> European Free Trade Association (Europ. Freihandelszone), gegründet 1960.

<sup>24</sup> Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, gegründet als Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) 1973, seit 1995 OSZE.

setzungen kommt ihnen Rechtsverbindlichkeit zu. Sonstiges Organhandeln kann in Beschlüssen, Entschlüssen, Programmen und Verfahrens- oder Geschäftsordnungen bestehen.

### 4.3 Binnenmarkt

Die Staaten des EU-Binnenmarktes erheben untereinander keinerlei Zölle für die Ein- oder Ausfuhr von Waren und haben einen gemeinsamen Außenzoll. Darüber hinaus herrscht Freiheit bei den Produktionsfaktoren „Arbeit“ und „Kapital“, im EU-Kontext ist das die Garantie der sog. „Grundfreiheiten“.

### 4.4 Grundfreiheiten

Die vier Grundfreiheiten (der freie Warenverkehr, der freie Personenverkehr<sup>25</sup>, der freie Dienstleistungsverkehr und der freie Kapitalverkehr) waren und sind ein tragendes Element zur Verwirklichung des Binnenmarktes. Sie sind in den Artikeln 23-60 des EG-Vertrags geregelt. So darf beispielsweise die Freiheit, in einem anderen EU-Staat als dem eigenen Herkunftsstaat Arbeit zu suchen, Arbeit aufzunehmen und auch bei Beendigung der Arbeit im betreffenden Staat zu bleiben, nicht beschränkt werden. Es geht hier um den Grundsatz der Inländergleichbehandlung durch Diskriminierungsverbote und darüber hinausgehend durch Beschränkungsverbote. Die Grundfreiheiten stellen mithin Rechte aller EU-Bürger und EU-Bürgerinnen den Bereichen Arbeit/Dienstleistung, Waren und Kapital dar. Unterstützt werden die Grundfreiheiten von Art. 12 EGV, der ein generelles Diskriminierungsverbot vorsieht<sup>26</sup>.

### 4.5 Unmittelbare Anwendbarkeit

Bestimmtes EU-Recht (z. B. Verordnungen) ist von den Gerichten und der Verwaltung der Mitgliedstaaten als direkt geltendes Recht anzuwenden.

### 4.6 Geltungsvorrang vs. Anwendungsvorrang

Wenn bundesdeutsches Recht dem EU-Recht widerspricht, dann ist unser nationales Recht nicht ungültig (nichtig), sondern das EU-Recht setzt sich durch. Es genießt „Anwendungsvorrang“, aber keinen „Geltungsvorrang“. In seiner „Solange“-Rechtsprechung<sup>27</sup> hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) sich intensiv mit der Frage auseinandergesetzt, was

<sup>25</sup> Der freie Personenverkehr wird untergliedert in die Freizügigkeit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und die Niederlassungsfreiheit (=das Recht, sich als Selbständige niederzulassen).

<sup>26</sup> Art. 12, Satz 1 EGV lautet: „Unbeschadet besonderer Bestimmungen dieses Vertrages ist in seinem Anwendungsbereich jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten.“ Damit ist Art. 12 EGV mit einem Auffanggrundrecht unseres Grundgesetzes vergleichbar, wie z. B. Art. 2 I GG (allgemeine Handlungsfreiheit).

<sup>27</sup> Im „Solange I“-Beschluss“ aus dem Jahr 1974 (BVerfGE 37, 271 ff.) war das BVerfG der Ansicht, dass solange die EG keinen Grundrechtskatalog hat, der dem des deutschen Grundgesetz vergleichbar ist, EG-Sekundärrecht an dem Grundrechtskatalog des GG gemessen wird. In „Solange II“ (BVerfGE 73, 339 ff.) im Jahr 1986 hat das BVerfG den Grundrechtsschutz auf EG Ebene für ausreichend erklärt, womit das BVerfG auf die Überprüfung des sekundären Gemeinschaftsrechts verzichtet, solange die EGen den Grundrechtsschutz generell gewährleisten. In „Solange III“, besser bekannt als „Maastricht-Urteil“ (BVerfGE 89, 155 ff.), weil es um die aus dem Vertrag von Maastricht resultierende Abgabe souveräner Hoheitsrechte an die EU ging, spricht das BVerfG schließlich von einem „Kooperationsverhältnis EuGH/BVerfG“ zum Schutz der Grundrechte.



passiert, wenn sekundäres Gemeinschaftsrecht unserem Grundgesetz (GG) widerspricht. Das Spannungsverhältnis zwischen unserem nationalen (souveränen) Recht und supra-nationalem EU-Recht löst Art. 23 Grundgesetz auf: Art. 23 GG<sup>28</sup> sieht die Übertragung von Hoheitsrechten auf die EU vor.

#### 4.7 Grundrechte Charta

In der Grundrechte Charta<sup>29</sup> sollte erstmals ein Grundrechtskatalog der EU-Mitgliedstaaten festgelegt werden. Die Charta wurde unter Vorsitz des früheren Bundespräsidenten Roman Herzog 1999/2000 von einem Konvent entworfen und war Teil des abgelehnten Verfassungsvertrages. Die Grundrechte Charta ist gleichwohl durch einen Verweis im Reformvertrag (s. o.) für rechtsverbindlich erklärt worden und wird nach dessen Ratifizierung gelten.

#### 4.8 Acquis Communautaire

Dies ist der „gemeinsame Besitzstand“, d. h. die Summe aller Normen, Regelungen und Werte in der EU. Ein Staat, der der EU beitreten will, muss diesen gemeinsamen Besitzstand vorher anerkannt und übernommen haben, beispielsweise durch die staatlich verankerte Garantie von Minderheitenrechten.

#### 4.9 Verstärkte Zusammenarbeit

Die verstärkte Zusammenarbeit<sup>30</sup> gibt einzelnen Mitgliedstaaten die Möglichkeit, unter engen Voraussetzungen mit der europäischen Integration „voranzupreschen“. Ein anderer Begriff, der in diesen Zusammenhang fällt, ist die „flexible Integration“. Kritiker befürchten durch diese Möglichkeit ein „Europa der zwei Geschwindigkeiten“ (Europe à deux vitesses; Europe à la carte), was zulasten der Kohärenz<sup>31</sup> geht.

#### 4.10 Schengen

Das Schengener Übereinkommen von 1985 dient der systematischen Abschaffung von Personenkontrollen an den Binnengrenzen und der Schaffung einer einheitlichen Außengrenze und damit direkt der Verwirklichung des Binnenmarktes. Das Schengener Übereinkommen wurde immer wieder erweitert und modifiziert, so dass heute vom Schengener Besitzstand gesprochen wird, der auch einheitliche Einreise- und Asylverfahren von Drittstaaten umfasst. Die meisten EU-Mitgliedstaaten<sup>32</sup> sind auch Schengen-Mitglied;

<sup>28</sup> Art. 23 GG hat dementsprechend den Beinamen „Europaartikel“.

<sup>29</sup> Die sieben Kapitel der Charta handeln von Würde, Freiheiten, Gleichheit, Solidarität, Bürgerrechten, justiziellen Rechten und allgemeinen Bestimmungen.

<sup>30</sup> Sie ist geregelt in Art. 11 EGV.

<sup>31</sup> In der EU besteht ein sog. Kohärenzgebot. Das bedeutet, dass die Ziele der Gemeinschaft möglichst einheitlich verfolgt werden. Dazu gehören auch die mitgliedstaatliche Gemeinschaftstreue und die Loyalität der Mitgliedstaaten gegenüber der EU. Darüber hinaus verlangt die Kohärenz, dass die EU-Mitgliedstaaten ihre außenpolitischen Maßnahmen (d. h. gegenüber Drittstaaten) mit der EU abstimmen, beispielsweise in der Entwicklungspolitik oder der Sicherheitspolitik.

<sup>32</sup> Es gibt darüber hinaus zwei Staaten, die nicht in der EU sind, aber dennoch Schengen-Mitglieder: Island und Norwegen (beide seit 1996). Die Schweiz und Liechtenstein haben als Nicht-EU-Mitglieder Schengen-Mitgliedschaft beantragt, was angesichts der letzten Finanzskandale um Schweizer Konten und Liechtensteiner Stiftungen deutscher Manager ein hochbrisantes Thema ist.

das Vereinigte Königreich und Irland haben allerdings opt-out Möglichkeiten gewählt<sup>33</sup>, einige neuere EU-Mitglieder (Zypern, Rumänien und Bulgarien) haben noch nicht den gesamten Schengen-Besitzstand übernehmen können oder dürfen. Zu Beginn des Jahres 2008 waren die Tagesschau-Bilder dominiert von feiernden Polen und Deutschen, die an früheren Grenzübergängen wie in Slubice und Frankfurt/Oder gemeinsam das Neue Jahr 2008 begrüßten.

#### 4.11 Lissabon Strategie

Die Lissabon-Strategie ist ein von den Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten auf dem Gipfel von Lissabon im Jahre 2000 verabschiedetes Programm, das die EU im globalen Markt nicht nur wettbewerbsfähig, sondern auch führend machen soll in den Bereichen Wirtschaft (Produktion und Innovation), Wissensmanagement, soziale Kohäsion und Umweltbewusstsein.

#### Weiterführende Links

<http://www.europa.eu.int>: Das Internet-Portal der Europäischen Union.

[http://ec.europa.eu/europedirect/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/europedirect/index_de.htm): Dienst „Europa direkt“ der Europäischen Kommission. Für Fragen rund um die EU; kostenfreie Rufnummer von europadirect: 00800 6 7 8 9 10 11.

<sup>33</sup> Insbesondere, was den Wegfall der Grenzkontrollen angeht.

Ulrike Schultz

Zeitleisten: Die fortschreitende europäische Integration und die Entwicklung der Rechtsstellung von Frauen in Deutschland

| Der Weg zur EU                                                                                                              | Entwicklung des Rechts der Gleichbehandlung von Frauen und Männern in der EG/EU                                                                                                                    | Entwicklung der Rechtsstellung von Frauen in Deutschland                                                                                                                                                                                                                                               |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1948 Erster Haager Kongress für die europäische Einheit                                                                     |                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| 1949 Europarat gegründet                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                    | 1949 Grundgesetz Art. 3 Abs. 2<br>■ „Männer und Frauen sind gleichberechtigt“                                                                                                                                                                                                                          |
| 1951 Pariser-Vertrag EGKS                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                    | ■ Bis 1955 (Urt. des BAG) Lohnabschlagsklauseln für Frauen; Leihlohngruppen tarifvertraglich verankert bis Anfang 80er Jahre                                                                                                                                                                           |
| 1957 Römische Verträge (EWG, EAG). 01.01.1958 in Kraft                                                                      | Art. 119 EWG-V (Art. 141 EG-V)<br>Gleicher Lohn für gleiche Arbeit                                                                                                                                 | 1957 Erstes Gleichberechtigungsgesetz, 01.07.1958 in Kraft<br>■ Kündigungsrecht des Ehemanns für Arbeitsverhältnisse der Frau aufgehoben<br>■ Elterliche Gewalt statt väterlicher, aber Stichtent-scheid des Vaters<br>■ Leitbild der Hausfrauenehe in § 1356 BGB<br>■ Güterstand Zugewinngemeinschaft |
| 1965 Fusionsvertrag, 1967 in Kraft<br>■ Schaffung gemeinsamer Institutionen für EAG, EGKS und EWG (seitdem EG gebräuchlich) |                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| 1968 Zollunion                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| 1969 Haager Gipfelkonferenz<br>■ Europäische Politische Zusammenarbeit                                                      |                                                                                                                                                                                                    | Beamten-gesetze<br>■ 1969 Teilzeitarbeit und Beurlaubung aus familiären Gründen für Beamtinnen<br>■ 1974 ausgedehnt auf Beamte                                                                                                                                                                         |
|                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                    | 1970 Gesetz über die rechtliche Stellung der nicht-ehe-lichen Kinder (Vater und Kind sind verwandt)                                                                                                                                                                                                    |
|                                                                                                                             | ■ In Wirtschaftsgemeinschaft arbeits- und sozialrecht-liche Vorschriften zunächst eher unverbindlich<br>1972 Pariser Gipfel: Sozialpolitik hervorgehoben<br>1974 Sozialpolitisches Aktionsprogramm |                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |

|                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                            | <b>1975 Entgeltrichtlinie (75/117/EWG)</b><br>Gleicher Lohn für gleiche Arbeit                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | <b>1976 Neufassung § 218</b> (Indikationenlösung)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|                                                            | <b>1976 Gleichbehandlungs- und Zugangsrichtlinie (76/207/EWG)</b> <ul style="list-style-type: none"><li>■ Erweiterung des Gleichbehandlungsgrundsatzes auf Zugang zum Beruf, Berufsausbildung, allgemeine Arbeitsbedingungen</li></ul> <b>1976 EuGH (Defrenne)</b> <ul style="list-style-type: none"><li>■ Verbot der Geschlechtsdiskriminierung als Grundlage der Gemeinschaft</li><li>■ insges. 3 Defrenne Entscheidungen: 1973, 1976, 1978</li></ul>                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| <b>1979 Erste Direktwahl für das Europäische Parlament</b> | <b>1979 Richtlinie soziale Sicherheit (79/7/EWG)</b> <ul style="list-style-type: none"><li>■ Richtlinie zur Gleichbehandlung im Rahmen der gesetzlichen Sozialversicherung sowie der betrieblichen Sozialversicherung</li></ul> <b>1979 Europäischer Sozialfonds</b> <ul style="list-style-type: none"><li>■ Maßnahmen zugunsten von Frauen: Sondermaßnahmen, Ausbildung, Erleichterung des Zugangs zu Berufen, in denen Frauen unterrepräsentiert sind</li></ul> <b>1979 Ad-hoc-Untersuchungsausschuss zur Situation der Frauen in den Mitgliedstaaten</b> | <b>1977 Erstes Gesetz zur Reform des Ehe- und Familienrechts</b><br><b>1979 Gesetz zur Einführung eines Mutterschaftsurlaubs</b> <ul style="list-style-type: none"><li>■ Einführung Mutterschaftsurlaub, Kündigungsverbot, Lohnersatzleistungen</li></ul> <b>1979 BVerfG</b> <ul style="list-style-type: none"><li>■ Hausarbeitstag für Frauen verfassungswidrig</li></ul> |
|                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | <b>1980 Arbeitsrechtliches EG-Anpassungsgesetz (§§ 611a, b, 612 Abs. 3 BGB)</b> <ul style="list-style-type: none"><li>■ Schadensersatz bei Diskriminierung bei Einstellung und Beförderung</li><li>■ Lohngleichheitsgebot</li><li>■ Geschlechtsneutrale Stellenausschreibung</li></ul>                                                                                     |
|                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|                                                            | <b>1981 Beratender Ausschuss für Chancengleichheit von Frauen und Männern</b> bei der Kommission                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |

|  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|--|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  | <b>1982 - 1985 Erstes Aktionsprogramm zur Förderung der Chancengleichheit von Frauen auf dem Arbeitsmarkt</b> <ul style="list-style-type: none"><li>■ Abbau von Hemmnissen für Frauenwerbstätigkeit</li><li>■ Bestehende Rechtsvorschriften ergänzen</li><li>■ Positive Aktionen</li></ul> <b>1984 Ausschuss für die Rechte der Frau im Europäischen Parlament</b> <ul style="list-style-type: none"><li>■ Ab Mitte der 80er Jahre: Rechtsprechung des EuGH zur mittelbaren Diskriminierung</li></ul> <b>1986 Einheitliche Europäische Akte, 01.07.1987 in Kraft</b> <ul style="list-style-type: none"><li>■ Supranationalisierung, Ausdehnung des Integrationsbestandes: Umweltpolitik, Forschungs- und Technologiepolitik, Regionalpolitik</li><li>■ Binnenmarkt bis Ende 1992</li></ul> | <b>1985 Beschäftigungsförderungsgesetz</b> <ul style="list-style-type: none"><li>■ Maßnahmen für Berufsrückkehrerinnen</li><li>■ Ab Mitte der 80er Jahre: Deutsche Gerichte: Anwendung der Rechtsfigur der mittelbaren Diskriminierung</li></ul> <b>1986 Bundeserziehungsgelgesetze</b><br><b>1986 Hinterbliebenenrenten- und Erziehungszeiten-gesetz</b><br>(ein Babyjahr pro Kind in der Rente) |
|  | <b>1986 Richtlinie zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Frauen und Männern in selbständiger Erwerbstätigkeit (86/613/EWG)</b><br><b>1986 Richtlinie zur Gleichbehandlung in den betrieblichen Systemen der sozialen Sicherheit (86/378/EWG)</b><br><b>1986-1990 Zweites Aktionsprogramm zur Förderung der Chancengleichheit von Frauen</b> <ul style="list-style-type: none"><li>■ Chancengleichheit am Arbeitsplatz im Bereich der neuen Technologien</li><li>■ Gerechtere Verteilung der Pflichten und Rechte in Beruf, Familie und Gesellschaft</li><li>■ Auf- und Ausbau Expertinnen- und Frauennetzwerke</li></ul> <b>1989 Sozialcharta</b>                                                                                                                    | <b>1989 Frauenfördergesetz Nordrhein-Westfalen</b> <ul style="list-style-type: none"><li>■ Quote mit Öffnungsklausel</li></ul> <b>1995 Kalanke-Urteil des EuGH</b> gegen Bremische Quote<br><b>1997 Marschall-Urteil des EuGH</b> <ul style="list-style-type: none"><li>■ Bestätigung NRW-Quote</li></ul>                                                                                         |
|  | <b>1990 Europäische Frauenlobby</b> gegründet<br><b>1991-1995 Drittes Aktionsprogramm zur Chancengleichheit bei Frauen und Männern</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |

|                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>1992 Vertrag von Maastricht</b> über die Europäische Union, 01.11.1993 in Kraft<br>■ 3 Säulen, seitdem offiziell EG |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | <b>1992 Änderung § 218 StGB</b> (Fristenregelung)<br>■ Schwangeren- und Familienhilfegesetz<br><b>1992 BVerfG</b><br>■ Nachtarbeitsverbot für Frauen verfassungswidrig<br><b>1992 Rentenreformgesetz</b><br>■ drei Babyjahre pro Kind in der Rente, Anerkennung Pflegeleistungen                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| <b>1993 Binnenmarkt</b>                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|                                                                                                                        | <b>1994 Gemeinschaftsinitiative NOW</b> (New Opportunities for Women)<br><b>1994 Netzwerk IRIS</b><br>■ für Ausbildungsmaßnahmen von Frauen<br><b>1994 Verankerung des Prinzips der Chancengleichheit in den Europäischen Strukturfonds</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | <b>1994 Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG</b><br>■ „Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin“<br><b>1994 Änderung des Arbeitszeitrechts</b><br>■ Aufhebung der Beschäftigungsverbote für Frauen<br><b>1994 Zweites Gleichberechtigungsgesetz des Bundes</b><br>■ Frauenfördergesetz des Bundes<br>■ Beschäftigtenschutzgesetz<br>■ Änderung der §§611a, b, 612 Abs. 3 BGB<br>■ Bundesgremienbesetzungsgesetz<br><b>1995 Schwangeren- und Familienhilfänderungsgesetz</b><br><b>1996 Rechtsanspruch auf Kindergartenplatz</b> |
| <b>1995 15 EU-Mitgliedstaaten</b> (Erweiterung)                                                                        | <b>1995 Kommissarsgruppe zur Chancengleichheit</b><br>■ Paradigmenwechsel: von der Gleichstellungs- zur Geschlechterpolitik<br><b>1995 - 1997 Sozialpolitisches Aktionsprogramm der EG</b><br><b>1996 Richtlinie zum Elternurlaub</b> (96/34/EG)<br><b>1996 - 2000 Viertes Aktionsprogramm zur Chancengleichheit von Männern und Frauen</b><br>■ Gender Mainstreaming: Chancengleichheit als Querschnittsaufgabe in allen Politikbereichen und Programmen der EU<br><b>1996 - 2002 jährliche Berichte „zur Chancengleichheit für Frauen und Männer in der Europäischen Union“</b> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |

|                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>1997 Amsterdamer Vertrag</b> , 01.05.1999 in Kraft<br>■ Aufnahme der Gender-Mainstreaming-Strategie in die Art. 2, 3 und 141<br>■ Gender Mainstreaming damit für Mitgliedstaaten verbindlich                               | <b>1997 Erster Jahresbericht der Kommission zur Chancengleichheit für Frauen und Männer</b><br><b>1997 Teilzeitrichtlinie</b> (97/81/EG)<br><b>1997 Beweislastrichtlinie</b> (97/80/EG)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | <b>1997 Kindschaftsreformgesetz</b><br><b>1997 Strafbarkeit der Vergewaltigung in der Ehe</b><br><b>1998/1999 Bundesregierung: Entscheidung für Gender Mainstreaming</b><br><b>1999 630-Mark-Gesetz für ungeschützte Beschäftigungsverhältnisse</b><br>■ Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, bezahlter Urlaub aufgrund EuGH-Rechtsprechung                                                                                                             |
| <b>2000 Vertrag von Nizza</b> , bis 2003 ratifiziert<br><b>2000 Grundrechtecharta</b><br><b>2000 Lissabon-Strategie</b><br>■ bis 2010 EU als wettbewerbsfähigster und dynamischster wissensbasierter Wirtschaftsraum der Welt | <b>1999 Befristungsrichtlinie</b> (99/70/EG)<br>■ 1999 Prof. Dr. Ninon Colneric als erste deutsche weibliche Richterin am EuGH<br><b>2000 Europäische sozialpolitische Agenda</b><br><b>2000 Antidiskriminierungsrichtlinie</b> (2000/43/EG)<br>■ Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft<br><b>2000 allg. Diskriminierungsrichtlinie</b> (2000/78/EG)<br>■ Rahmenrichtlinie zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf, d. h. bezogen auf die Merkmale Alter, Behinderung, Religion oder Weltanschauung oder sexuelle Ausrichtung<br><b>Ab 2000 DAPHNE-Programme gegen Gewalt</b><br>■ Rahmenstrategie der Gemeinschaft zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern<br><b>2001 - 2005 Fünftes mittelfristiges Aktionsprogramm Chancengleichheit</b> | <b>2001 Reform des Erziehungsgeldgesetzes</b><br>■ Erziehungsgeld, Elternzeit, Rückkehr auf gleichwertigen Arbeitsplatz<br><b>2001 TzBfG Teilzeit- und Befristungsgesetz</b><br>■ Recht auf Teilzeitarbeit<br><b>2001 Bundesgleichstellungsdurchsetzungsgesetz</b><br>■ für den Öffentlichen Dienst auf Bundesebene<br><b>2001 Vereinbarung zur Förderung der Chancengleichheit in der Privatwirtschaft</b><br><b>2001 Lebenspartnerschaftsgesetz</b> |

|                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                              |
|-----------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>01.01.2002 EURO</b> eingeführt                               | <b>2002 Gleichbehandlungsrichtlinie</b> (2002/73/EG)<br>■ Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 76/207/EWG des Rates zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in Bezug auf die Arbeitsbedingungen                                                                                                                                                                                                                                 | <b>2002 Gewaltschutzgesetz</b>                                                                                                                                                                                                                               |
|                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | <b>2003 Hartz-Gesetze</b><br>■ Bildungsgutscheine, Minijobs, Arbeitslosengeld II                                                                                                                                                                             |
| <b>2004 EU-Osterweiterung</b><br>■ Beitritt weiterer 10 Staaten | <b>2004 Richtlinie zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen beim Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen</b> (2004/113/EG)<br>■ Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Zivilrecht<br><br>Seit 2004 jährliche Berichte „zur Gleichstellung von Frau und Mann in der Europäischen Union“                                                                                                                                                                                                                 | <b>2004 Gesetz zur Überarbeitung des Lebenspartnerschaftsrechts</b> , 01.01.2005 in Kraft                                                                                                                                                                    |
| <b>2005 Wachstums- und Beschäftigungsstrategie</b>              | <b>2005 Sozialpolitische Agenda 2006-2010</b><br><br><b>2005 Freiwilliger Aktionsrahmen der Europäischen Sozialpartner zur Gleichstellung von Frauen und Männern</b><br><br><b>2006 Roadmap, Fahrplan für die Gleichstellung von Frauen und Männern</b> (2006-2010)<br><br><b>2006 Richtlinie</b> (2006/54/EG) zur Verwirklichung des Grundsatzes der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen (Neufassung)<br><br><b>2006 Verordnung zur Errichtung eines europäischen Instituts für Gleichstellungsfragen</b> | <b>2005 Strafrechtsänderungsgesetz</b><br>■ zu Menschenhandel, Prostitution<br><br><b>2005 Tagesbetreuungsausbaugesetz TAG</b><br>■ Rahmengesetz der Bundesregierung<br><br><b>2006 AGG Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz</b> (Antidiskriminierungsgesetz) |

|                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                            |
|-----------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>2007 Beitritt von Rumänien und Bulgarien</b>                       | <b>2007 Europäisches Jahr der Chancengleichheit für alle</b>                                                                                                                                                                        | <b>2007 Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz BEEG</b>                                                    |
| <b>13.12.2007 Vertrag von Lissabon</b>                                | <b>2007 Ratifizierung der UN Konvention für die Rechte behinderter Menschen durch die EU</b><br>■ explizite Aussagen zur Gleichstellung von Frauen mit Behinderung enthalten<br><br><b>2007 Europäische Agentur für Grundrechte</b> |                                                                                                            |
| <b>■ 20.06.2008 Ablehnung des Vertrages von Lissabon durch Irland</b> | <b>2008 Europäisches Institut für Gleichstellungsfragen</b><br>■ Einrichtung in Vilnius, Litauen<br><br><b>02.07.2008 Fünfte Antidiskriminierungsrichtlinie der EU</b><br>■ Entwurf der Kommission                                  | <b>2008 neues Unterhaltsrecht</b><br><br><b>2008 Pflege-Weiterentwicklungsgesetz</b> , 01.07.2008 in Kraft |

Ulrike Schultz

## Frauenrechte im EU-Recht. Auszüge aus den Europäischen Verträgen

Im Folgenden sind wesentliche Regelungen der Verträge, die in den Beiträgen zitiert werden und zum Verständnis der Ausführungen wichtig sind, zusammengestellt. Alle Verträge lassen sich vollständig über <http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/index.htm#founding> im Internet anwählen.

Nachdem der Vertrag über eine Verfassung für Europa (VVE), der 2006 in Kraft treten sollte, durch Referenden in Frankreich und den Niederlanden gescheitert war, sind die bisherigen Verträge im Vertrag von Lissabon (EU-Grundlagenvertrag oder Reformvertrag) revidiert worden. Diese sog. konsolidierte Fassung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der europäischen Union soll der Europäischen Union eine einheitliche Struktur und Rechtspersönlichkeit geben. Die Ziele der Union und die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen der Union und den Mitgliedstaaten sind darin neu geregelt. Viele Bestimmungen des EG-Vertrages sind aber – z. T. mit neuer Zählung – übernommen worden. Bis Mitte 2009 soll der Vertrag von Lissabon durch alle Mitgliedstaaten ratifiziert sein. In Deutschland hat am 24.04.2008 der Bundestag und am 23.05.2008 der Bundesrat dafür gestimmt. Es läuft aber eine Klage gegen die deutsche Ratifizierung beim Bundesverfassungsgericht. Am 12.06.2008 haben die Iren in einem Referendum gegen den EU-Grundlagenvertrag gestimmt. Bisher gelten daher noch die Regelungen des EU-Vertrages 2006.

### Zitierweise der Verträge

Die Zitierweise der Verträge ist verwirrend. Bis zum Vertrag von Amsterdam verwendete man EUV und EGV (EWG – Vertrag wurde mit dem Vertrag von Maastricht 1992/93 abgeschafft). Da der Vertrag von Amsterdam von 1998 viele Umnummerierungen gegenüber dem Maastrichter Vertrag gebracht hat (der EGV enthielt zahlreiche Artikel mit Zusätzen („a“, „b“ und der EUV hatte Artikel mit Buchstaben- und Zahlenkombinationen, z. B. „Artikel K1“), hat der EuGH für die Amsterdamer-Version die Zitierweise EU und EG (ohne V oder Vertrag) eingeführt<sup>1</sup>. Der EuGH zitiert also Vorschriften des EG-Vertrags in der Nummerierung zwischen 1993 und 1998 mit EGV, die in der Nummerierung durch den Amsterdamer Vertrag mit EG, Vorschriften in der ursprünglichen Nummerierung des Vertrags von Rom mit EWG.

Als EU-Vertrag 2006 wird nunmehr die konsolidierte Fassung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft mit

<sup>1</sup> Vgl. Leitlinien des EuGH <http://curia.europa.eu/de/content/juris/index.htm> (Informationen). Hier besteht für Laien die Verwechslungsgefahr von EU = Europäische Union und EU - Vertrag über die Europäische Union einerseits und andererseits EG = Europäische Gemeinschaft(en) und EG – Vertrag über die Europäische(n) Gemeinschaft(en).



den Änderungen aufgrund des am 16. April 2003 unterzeichneten Vertrags von Athen bezeichnet<sup>2</sup>. Dieser ist gegenwärtig maßgeblich. Der noch nicht von allen Mitgliedstaaten ratifizierte Lissaboner Vertrag, der der Grundlagenvertrag der EU werden soll, führt zu neuen Abkürzungen; hier gibt es aber noch keine Einheitlichkeit. Er wird häufig als EU-Vertrag 2007 zitiert. Der Nachfolgevertrag zum EG-Vertrag soll die Bezeichnung „Vertrag über die Arbeitsweise der EU“ tragen, abgekürzt: AEU-Vertrag 2007.

### 1. Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft

(2007/C 306/01) Amtsblatt Nr. C 306 vom 17. Dezember 2007

<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:DE:HTML>

### Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Europäische Union (EU-Vertrag 2007)

Amtsblatt C 115 vom 9. Mai 2008

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0013:0045:DE:PDF>

#### Artikel 2

Die Werte, auf die sich die Union gründet, sind die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören. Diese Werte sind allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam, die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet.

#### Artikel 3 (ex-Artikel 2 EUV)

(1) Ziel der Union ist es, den Frieden, ihre Werte und das Wohlergehen ihrer Völker zu fördern.

(2) Die Union bietet ihren Bürgerinnen und Bürgern einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ohne Binnengrenzen, in dem — in Verbindung mit geeigneten Maßnahmen in Bezug auf die Kontrollen an den Außengrenzen, das Asyl, die Einwanderung sowie die Verhütung und Bekämpfung der Kriminalität — der freie Personenverkehr gewährleistet ist.

(3) Die Union errichtet einen Binnenmarkt. Sie wirkt auf die nachhaltige Entwicklung Europas auf der Grundlage eines ausgewogenen Wirtschaftswachstums und von Preisstabilität, eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt, sowie ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität hin. Sie fördert den wissenschaftlichen und technischen Fortschritt. Sie bekämpft soziale Ausgrenzung und Diskriminierungen und fördert soziale Gerechtigkeit und sozialen Schutz, die Gleichstellung von Frauen und Männern, die Solidarität zwischen den Generationen und den Schutz der Rechte des Kindes. Sie fördert den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten. Sie wahrt den Reichtum ihrer kulturellen und sprachlichen Vielfalt und sorgt für den Schutz und die Entwicklung des kulturellen Erbes Europas.

(4) Die Union errichtet eine Wirtschafts- und Währungsunion, deren Währung der Euro ist.

(5) In ihren Beziehungen zur übrigen Welt schützt und fördert die Union ihre Werte und Interessen und trägt zum Schutz ihrer Bürgerinnen und Bürger bei. Sie leistet einen Beitrag zu Frieden, Sicherheit, globaler nachhaltiger Entwicklung, Solidarität und gegenseitiger Achtung unter den Völkern, zu freiem und rechtem Handel, zur Beseitigung der Armut und zum Schutz der Menschenrechte, insbesondere der Rechte des Kindes, sowie zur strikten Einhaltung und Weiterentwicklung des Völkerrechts, insbesondere zur Wahrung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen

<sup>2</sup> ABI C 321 E/1 vom 29.12.2006. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:321E:0001:0331:DE:pdf>

(6) Die Union verfolgt ihre Ziele mit geeigneten Mitteln entsprechend den Zuständigkeiten, die ihr in den Verträgen übertragen sind.

#### Artikel 6 (ex-Artikel 6 EUV)

(1) Die Union erkennt die Rechte, Freiheiten und Grundsätze an, die in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union vom 7. Dezember 2000 in der am 12. Dezember 2007 in Straßburg angepassten Fassung niedergelegt sind; die Charta der Grundrechte und die Verträge sind rechtlich gleichrangig.

Durch die Bestimmungen der Charta werden die in den Verträgen festgelegten Zuständigkeiten der Union in keiner Weise erweitert. Die in der Charta niedergelegten Rechte, Freiheiten und Grundsätze werden gemäß den allgemeinen Bestimmungen des Titels VII der Charta, der ihre Auslegung und Anwendung regelt, und unter gebührender Berücksichtigung der in der Charta angeführten Erläuterungen, in denen die Quellen dieser Bestimmungen angegeben sind, ausgelegt.

(2) Die Union tritt der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten bei. Dieser Beitritt ändert nicht die in den Verträgen festgelegten Zuständigkeiten der Union.

(3) Die Grundrechte, wie sie in der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ergeben, sind als allgemeine Grundsätze Teil des Unionsrechts.

### Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEU-Vertrag 2007)

Amtsblatt C 115 vom 9. Mai 2008

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0047:0199:DE:PDF>

#### Artikel 8 (ex-Artikel 3 Absatz 2 EGV)

Bei allen ihren Tätigkeiten wirkt die Union darauf hin, Ungleichheiten zu beseitigen und die Gleichstellung von Männern und Frauen zu fördern.

#### Artikel 9

Bei der Festlegung und Durchführung ihrer Politik und ihrer Maßnahmen trägt die Union den Erfordernissen im Zusammenhang mit der Förderung eines hohen Beschäftigungsniveaus, mit der Gewährleistung eines angemessenen sozialen Schutzes, mit der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung sowie mit einem hohen Niveau der allgemeinen und beruflichen Bildung und des Gesundheitsschutzes Rechnung.

#### Artikel 10

Bei der Festlegung und Durchführung ihrer Politik und ihrer Maßnahmen zielt die Union darauf ab, Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung zu bekämpfen.

### 2. Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (Konsolidierte Fassung) (EU-Vertrag 2006)

Amtsblatt Nr. C 321E vom 29. Dezember 2006

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:321E:0001:0331:DE:pdf>

#### Artikel 2

Aufgabe der Gemeinschaft ist es, durch die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes und einer Wirtschafts- und Währungsunion sowie durch die Durchführung der in den Artikeln 3 und 4 genannten gemeinsamen Politiken und Maßnahmen in der ganzen Gemeinschaft eine harmonische, ausgewogene und nachhaltige Entwicklung des Wirtschaftslebens, ein hohes Beschäftigungsniveau und ein hohes Maß an sozialem Schutz, die Gleichstel-

lung von Männern und Frauen, ein beständiges, nichtinflationäres Wachstum, einen hohen Grad von Wettbewerbsfähigkeit und Konvergenz der Wirtschaftsleistungen, ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität, die Hebung der Lebenshaltung und der Lebensqualität, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern.

### Artikel 3

(1) Die Tätigkeit der Gemeinschaft im Sinne des Artikels 2 umfasst nach Maßgabe dieses Vertrags und der darin vorgesehenen Zeitfolge:

- a) das Verbot von Zöllen und mengenmäßigen Beschränkungen bei der Ein- und Ausfuhr von Waren sowie aller sonstigen Maßnahmen gleicher Wirkung zwischen den Mitgliedstaaten;
- b) eine gemeinsame Handelspolitik;
- c) einen Binnenmarkt, der durch die Beseitigung der Hindernisse für den freien Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr zwischen den Mitgliedstaaten gekennzeichnet ist;
- d) Maßnahmen hinsichtlich der Einreise und des Personenverkehrs nach Titel IV;
- e) eine gemeinsame Politik auf dem Gebiet der Landwirtschaft und der Fischerei;
- f) eine gemeinsame Politik auf dem Gebiet des Verkehrs;
- g) ein System, das den Wettbewerb innerhalb des Binnenmarkts vor Verfälschungen schützt
- h) die Angleichung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften, soweit dies für das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes erforderlich ist;
- i) die Förderung der Koordinierung der Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Verstärkung ihrer Wirksamkeit durch die Entwicklung einer koordinierten Beschäftigungsstrategie;
- j) eine Sozialpolitik mit einem Europäischen Sozialfonds;
- k) die Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts;
- l) eine Politik auf dem Gebiet der Umwelt;
- m) die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Industrie der Gemeinschaft;
- n) die Förderung der Forschung und technologischen Entwicklung;
- o) die Förderung des Auf- und Ausbaus transeuropäischer Netze;
- p) einen Beitrag zur Erreichung eines hohen Gesundheitsschutzniveaus;
- q) einen Beitrag zu einer qualitativ hoch stehenden allgemeinen und beruflichen Bildung sowie zur Entfaltung des Kulturlebens in den Mitgliedstaaten;
- r) eine Politik auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit;
- s) die Assoziierung der überseeischen Länder und Hoheitsgebiete, um den Handelsverkehr zu steigern und die wirtschaftliche und soziale Entwicklung durch gemeinsame Bemühungen zu fördern;
- t) einen Beitrag zur Verbesserung des Verbraucherschutzes;
- u) Maßnahmen in den Bereichen Energie, Katastrophenschutz und Fremdenverkehr.

(2) Bei allen in diesem Artikel genannten Tätigkeiten wirkt die Gemeinschaft darauf hin, Ungleichheiten zu beseitigen und die Gleichstellung von Männern und Frauen zu fördern.

### Artikel 13

(1) Unbeschadet der sonstigen Bestimmungen dieses Vertrags kann der Rat im Rahmen der durch den Vertrag auf die Gemeinschaft übertragenen Zuständigkeiten auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments einstimmig geeignete Vorkehrungen treffen, um Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung zu bekämpfen . (2) ...

### Artikel 43

Die Beschränkungen der freien Niederlassung von Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats sind nach Maßgabe der folgenden Bestimmungen verboten. Das Gleiche gilt für Beschränkungen der Gründung von Agenturen, Zweigniederlassungen oder Tochtergesellschaften durch Angehörige eines Mitgliedstaats, die im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats ansässig sind ...

### Artikel 49

Die Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs innerhalb der Gemeinschaft für Angehörige der Mitgliedstaaten, die in einem anderen Staat der Gemeinschaft als demjenigen des Leistungsempfängers ansässig sind, sind nach Maßgabe der folgenden Bestimmungen verboten ...

### Artikel 136

Die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten verfolgen eingedenk der sozialen Grundrechte, wie sie in der am 18. Oktober 1961 in Turin unterzeichneten Europäischen Sozialcharta und in der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer von 1989 festgelegt sind, folgende Ziele: die Förderung der Beschäftigung, die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, um dadurch auf dem Wege des Fortschritts ihre Angleichung zu ermöglichen, einen angemessenen sozialen Schutz, den sozialen Dialog, die Entwicklung des Arbeitskräftepotenzials im Hinblick auf ein dauerhaft hohes Beschäftigungsniveau und die Bekämpfung von Ausgrenzungen.

### Artikel 137

(1) Zur Verwirklichung der Ziele des Artikels 136 unterstützt und ergänzt die Gemeinschaft die Tätigkeit der Mitgliedstaaten auf folgenden Gebieten:

...

- i) Chancengleichheit von Männern und Frauen auf dem Arbeitsmarkt und Gleichbehandlung am Arbeitsplatz,

...

(5) Dieser Artikel gilt nicht für das Arbeitsentgelt, das Koalitionsrecht, das Streikrecht sowie das Aussperrungsrecht.

### Artikel 139

(1) Der Dialog zwischen den Sozialpartnern auf Gemeinschaftsebene kann, falls sie es wünschen, zur Herstellung vertraglicher Beziehungen einschließlich des Abschlusses von Vereinbarungen führen.

(2) Die Durchführung der auf Gemeinschaftsebene geschlossenen Vereinbarungen erfolgt entweder nach den jeweiligen Verfahren und Gepflogenheiten der Sozialpartner und der Mitgliedstaaten oder — in den durch Artikel 137 erfassten Bereichen — auf gemeinsamen Antrag der Unterzeichnerparteien durch einen Beschluss des Rates auf Vorschlag der Kommission. Der Rat beschließt mit qualifizierter Mehrheit, sofern nicht die betreffende Vereinbarung eine oder mehrere Bestimmungen betreffend einen der Bereiche enthält, für die nach Artikel 137 Absatz 2 Einstimmigkeit erforderlich ist. In diesem Fall beschließt der Rat einstimmig.

### Artikel 141

(1) Jeder Mitgliedstaat stellt die Anwendung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Männer und Frauen bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit sicher.

(2) Unter „Entgelt“ im Sinne dieses Artikels sind die üblichen Grund- oder Mindestlöhne und -gehälter sowie alle sonstigen Vergütungen zu verstehen, die der Arbeitgeber aufgrund des Dienstverhältnisses dem Arbeitnehmer unmittelbar oder mittelbar in bar oder in Sachleistungen zahlt.

Gleichheit des Arbeitsentgelts ohne Diskriminierung aufgrund des Geschlechts bedeutet,

- a) dass das Entgelt für eine gleiche nach Akkord bezahlte Arbeit aufgrund der gleichen Maßeinheit festgesetzt wird,
- b) dass für eine nach Zeit bezahlte Arbeit das Entgelt bei gleichem Arbeitsplatz gleich ist.

(3) Der Rat beschließt gemäß dem Verfahren des Artikels 251 und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses Maßnahmen zur Gewährleistung der Anwendung des Grundsatzes der Chancengleichheit und der Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen, einschließlich des Grundsatzes des gleichen Entgelts bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit.

(4) Im Hinblick auf die effektive Gewährleistung der vollen Gleichstellung von Männern und Frauen im Arbeitsleben hindert der Grundsatz der Gleichbehandlung die Mitgliedstaaten nicht daran, zur Erleichterung der Berufstätigkeit des unterrepräsentierten Geschlechts oder zur Verhinderung bzw. zum Ausgleich von Benachteiligungen in der beruflichen Laufbahn spezifische Vergünstigungen beizubehalten oder zu beschließen.

### 3. Charta der Grundrechte der Europäischen Union (2000/C 364/01)

Amtsblatt Nr. C 303 vom 14. Dezember 2007

[http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_de.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_de.pdf)

#### Artikel 20 Gleichheit vor dem Gesetz

Alle Personen sind vor dem Gesetz gleich.

#### Artikel 21 Nichtdiskriminierung

(1) Diskriminierungen, insbesondere wegen des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, der ethnischen oder sozialen Herkunft, der genetischen Merkmale, der Sprache, der Religion oder der Weltanschauung, der politischen oder sonstigen Anschauung, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung, sind verboten.

(2) Im Anwendungsbereich des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft und des Vertrags über die Europäische Union ist unbeschadet der besonderen Bestimmungen dieser Verträge jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten.

#### Artikel 23 Gleichheit von Männern und Frauen

Die Gleichheit von Männern und Frauen ist in allen Bereichen, einschließlich der Beschäftigung, der Arbeit und des Arbeitsentgelts, sicherzustellen.

Der Grundsatz der Gleichheit steht der Beibehaltung oder der Einführung spezifischer Vergünstigungen für das unterrepräsentierte Geschlecht nicht entgegen.

### 4. Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK)

vom 4. November 1950, Stand: 1. November 1998

<http://dejure.org/gesetze/EMRK>

#### Art. 14

Der Genuss der in dieser Konvention anerkannten Rechte und Freiheiten ist ohne Diskriminierung insbesondere wegen des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt oder eines sonstigen Status zu gewährleisten.

### Ruth Hieronymi

Mitglied des Europäischen Parlaments



## „Die Akzeptanz der EU hängt vom Wissen der Bürgerinnen und Bürger ab“

Es ist 11 Uhr. Im Besuchertrakt des Brüsseler Parlamentsgebäudes wartet die 18-köpfige Deutsch-Französische Gesellschaft auf eine Führung mit Ruth Hieronymi. Die Begrüßung ist herzlich. Man kennt sich, denn die CDU-Politikerin ist Beiratsvorsitzende der Bonner Gesellschaft. Im Plenarsaal erläutert die studierte Historikerin die Aufgaben und Besonderheiten des EU-Parlaments: „Wir haben hier keine Regierung und von daher auch keine Opposition, keine festen Koalitionen. Die Koalitionen hängen vom Thema ab. Und die Mehrheitsverhältnisse im Parlament bestimmen die Bürgerinnen und Bürger durch ihre Wahl. Leider ist das noch nicht so bekannt.“ Neben an lauschen holländische und französische Gruppen den Ausführungen ihres Europa-Experten.

Internationales Flair – heute allerdings nur auf den Zuschauerrängen. Der Plenarsaal bleibt leer. Es ist Ausschusswoche in Brüssel. Irgendwo in den 78 Sitzungssälen des 15-stöckigen EU-Gebäudes diskutieren die Parlamentarierinnen und Parlamentarier in Ausschüssen oder tagen fraktionsin-

tern. „Es ist bedauerlich, dass 99 Prozent der Bevölkerung auch 50 Jahre nach den Römischen Verträgen Europa immer noch nicht verstehen“, erregt sich Ruth Hieronymi im Plenarsaal. Denn die Akzeptanz der EU hinge vom Wissen der Bürgerinnen und Bürger über diese Gemeinschaft ab. „Dass die meisten das Gefühl haben, von einem bürokratischen Moloch fremdbestimmt zu werden, ist tragisch! Wenn wir dieses Defizit nicht ausgeräumt bekommen, wird die Wahlbeteiligung bei den nächsten EU-Parlamentswahlen noch weiter sinken.“ Deshalb hat sich die Rheinländerin, seit 1999 Mitglied des Europäischen Parlaments (MdEP), Öffentlichkeitsarbeit in Sachen Europa auf die Fahne geschrieben.

Pro Jahr ermöglicht sie rund 50 Gruppen aus ihrem Wahlkreis einen Besuch des Europäischen Parlaments in Brüssel oder Straßburg.

13.15 Uhr. Gleich im Anschluss an das Deutsch-Französische Treffen geht's zum Koordinierungskreis der CDU/CSU-Gruppe.

Hier bereiten sich die Abgeordneten auf die nächste Plenarsitzung vor, gehen die geplanten Tagesordnungspunkte durch und bitten um Unterstützung bei anstehenden Abstimmungen. Ruth Hieronymi taucht im Kreis der Parteikolleginnen und -kollegen unter, isst kurz ein Brötchen, macht sich Notizen und eilt eine dreiviertel Stunde später zu einem Interview. Auf dem Weg dorthin reicht ihre Assistentin schnell noch einen Brief zur Unterschrift und wichtige neu eingetroffene Dokumente.

15.20 Uhr. Arbeitskreis B der Fraktion der Europäischen Volkspartei (Christdemokraten) und europäischer Demokraten (EVP/ED). Der Sitzungssaal ist gut besucht, die meisten der 14 Dolmetscherkabinen mehrfach besetzt. Die kreisförmige Anordnung, bei der sich die beiden Vorsitzenden auf einer Ebene mit den übrigen Abgeordneten efinden, spiegelt die Gleichrangigkeit der Mitglieder auch optisch wider. Eine Griechin, eine Französin und eine Polin berichten aus dem Ausschuss für Frauen und Chancengleichheit – jede in der eigenen Muttersprache. Über Kopfhörer verfolgt Ruth Hieronymi die Themen in der deutschen Übersetzung: die Lage der Frauen in ländlichen Gebieten der europäischen Union sowie die Situation von Frauen in Gefängnissen. Dann muss sie schon wieder zum nächsten Termin: diesmal zu einem Vier-Augen-Gespräch mit Philippe Cayla, dem Präsidenten des europäischen Nachrichtensenders Euronews. Denn die Bonner Abgeordnete ist Mitglied im Ausschuss für Kultur und Bildung, Schwerpunkt Medienpolitik, und setzt sich für ein Engagement von ARD und ZDF bei Euronews ein.

Ihr Büro im 15. Stock ist klein. Gerade mal Platz für ein Adenauer-Plakat neben dem Schreibtisch, ein paar Bücher und einen

Mini-Fernseher in der Regalwand. Da sich Monsieur Cayla etwas verspätet, bleibt noch eine halbe Stunde Zeit für die wichtigsten der circa 50 laufenden Vorgänge, die sich auf dem Schreibtisch stapeln, ein, zwei Telefonate und einen kurzen Austausch mit der Assistentin und dem Assistenten, die sich nebenan einen etwa gleich kleinen Raum teilen müssen. Über die Enge im Büro tröstet die Aussicht über Brüssel hinweg. Ganz weit hinten, in westlicher Richtung, ist auch das Viertel zu erkennen, wo Ruth Hieronymi irgendwann gegen 20 Uhr, nach einem halbstündigen Fußmarsch durch die belgische Hauptstadt, in ihre kleine Wohnung einkehren wird.

**Sabine Heines**

#### Vita

Ruth Hieronymi, geboren 1947 in Bonn, studierte Geschichte und Soziologie. Schon während des Studiums an der Kölner Universität engagierte sie sich bei der Jungen Union. Nach dem Abschluss wurde sie Abteilungsleiterin der CDU-Bundesgeschäftsstelle (1978-1981) und von 1985-1999 Landtagsabgeordnete von Nordrhein-Westfalen. Seit 1999 ist Ruth Hieronymi Mitglied des Europäischen Parlaments (MdEP) und dort vor allem im Ausschuss für Kultur und Bildung tätig. Außerdem ist sie stellvertretendes Mitglied im Ausschuss für Beschäftigung. 2009 will die gebürtige Bonnerin ihren Platz in der EU und in ihrem Wahlkreis für junge Leute frei machen und sich mehr um ihre beiden Enkelkinder, ihre Freunde und ihre Hobbies kümmern. Ruth Hieronymi ist verheiratet und hat eine Tochter (36) und einen Sohn (26).

**Friederike Maier**

## Die Märkte und die Möglichkeiten – Frauen und Wirtschaft in Europa

### Wirtschaftsraum EU

Die EU war von Beginn an in erster Linie ein ökonomisches Projekt – die Gründung ihrer Vorläuferorganisationen Montanunion und EWG (Europäische Wirtschaftsgemeinschaft) Anfang und Mitte der 1950er Jahre<sup>1</sup> basierte auf der Vorstellung, einen gemeinsamen Wirtschaftsraum in Europa zu schaffen, der durch den Abbau von Handelshemmnissen in der Lage ist, Wirtschaftswachstum und ökonomischen Wohlstand in allen Mitgliedstaaten zu fördern. Die ökonomische Idee hinter diesem Vorhaben ist einfach: Jedes Land verfügt über unterschiedliche ökonomische Stärken und Schwächen. So sind z. B. in Belgien die Bedingungen für den Weinbau nicht so gut wie in Italien, dafür haben die belgischen Schokoladeproduzenten eine lange Tradition. In der Bundesrepublik Deutschland dagegen werden schon lange Autos produziert, während die Niederlande keine eigene Autoproduktion hat. Wenn es gelingt, für den Handel möglichst viele Hürden abzubauen, dann kann jedes Land vor allem die Güter und Dienstleistungen produzieren, für die es einen komparativen Kostenvorteil hat, diese Güter exportieren und andere Güter aus den anderen Ländern importieren. In der einfachen Version dieses ökonomischen Modells gewinnen alle an einem Wirtschaftsraum Beteiligten durch diesen abgestimmten Handel, allerdings kann es innerhalb der Länder und Regionen zu Veränderungen kommen, und es können einzelne Gruppen auch verlieren (wenn z. B. Deutschland die Schokoladeproduktion einstellt). Gelingt es darüber hinaus, die Rahmenbedingungen für die Produktion von Waren und Dienstleistungen zu vereinheitlichen, können sich in einem Wirtschaftsraum diejenigen Produzenten durchsetzen, denen es gelingt, effizient zu produzieren und damit die für die Konsumentinnen und Konsumenten besten Preis-Leistungsverhältnisse herzustellen. Die Herstellung eines solchermaßen abgestimmten Wirtschaftsraums ist zwar noch nirgendwo wirklich gelungen, die EU bildet allerdings heute in vielen Bereichen schon einen einheitlichen Wirtschaftsraum.

Die drei wichtigsten Abschnitte der wirtschaftlichen Integration waren

- die Schaffung einer Zollunion (1968),
- der gemeinsame Binnenmarkt (1993),
- die Wirtschafts- und Währungsunion (1992).

<sup>1</sup> 1951: Sechs Mitglieder bildeten die Montanunion (Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl, EGKS): Belgien, die Bundesrepublik Deutschland, Luxemburg, Frankreich, Italien und die Niederlande. Wie vorgesehen, lief der Vertrag über die Montanunion 2002 nach 50 Jahren Geltungsdauer aus. 1957: Durch die Unterzeichnung der Römischen Verträge wurden die Europäische Atomgemeinschaft (Euratom) und die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) gegründet. Ziel der Mitgliedstaaten war dabei die Beseitigung von Handels- und Zollhemmnissen zwischen den einzelnen Staaten und die Gründung eines Gemeinsamen Marktes.

Mit der Zollunion wurden die Grundlagen für den freien Warenhandel geschaffen. Der Binnenmarkt beseitigte die bürokratischen Hindernisse im Warenhandel und war ein wichtiger Schritt auf dem Weg zu einem freien Dienstleistungshandel. Die vier Grundfreiheiten, die mit der Schaffung des Binnenmarktes verwirklicht werden sollten, waren neben dem freien Warenverkehr, dem freien Dienstleistungsverkehr und dem freien Kapital- und Zahlungsverkehr auch die Freizügigkeit der Arbeitskräfte. Das Recht auf Freizügigkeit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer wurde im Zuge der Einführung der Unionsbürgerschaft durch den Vertrag zur Europäischen Union (1993) zu einem allgemeinen Recht aller Unionsbürgerinnen und -bürger auf Freizügigkeit erweitert.

Mit der Wirtschafts- und Währungsunion (1990 – 1992) wurden weitere Hindernisse für grenzübergreifende Investitionen beseitigt und die Wirtschaftspolitik stärker abgestimmt. 1992 wurden zudem die fünf Kriterien festgelegt, die entscheidend dafür sind, ob ein Mitgliedstaat die einheitliche Währung Euro einführen kann. Diese Kriterien werden Maastricht-Kriterien genannt, nach der Stadt, in der der entsprechende Vertrag unterzeichnet wurde.

Diese Kriterien gelten für:

- Preisstabilität: die Inflationsrate darf höchstens 1,5 Prozentpunkte über dem Wert der drei Mitgliedstaaten mit der besten Vorjahres-Inflationsrate liegen;
- Haushaltsdefizit (der Unterschied zwischen den Einnahmen und Ausgaben des Staates): Es muss grundsätzlich niedriger sein als 3 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP);
- öffentliche Schulden: Die Grenze wurde auf 60 % des BIP festgelegt. Ein Land mit einer höheren Schuldenquote kann sich trotzdem am Euro beteiligen, wenn seine Schuldenquote ständig sinkt;
- langfristige Zinsen: Diese dürfen nicht mehr als zwei Prozentpunkte über dem Niveau in den drei Mitgliedstaaten mit der günstigsten Vorjahres-Inflationsrate liegen;
- Wechselkursstabilität: Der Wechselkurs muss zwei Jahre lang innerhalb einer vorher festgelegten Fluktuationsbreite liegen. Diese Bandbreiten entsprechen dem europäischen Wechselkursmechanismus, an dem sich die Mitgliedstaaten beteiligen können, die ihre Währung an den Euro binden wollen.

Nicht nur die heute 15 Staaten<sup>2</sup>, die den Euro inzwischen als einheitliche Währung haben, orientierten ihre Wirtschaftspolitik an diesen Kriterien, auch für die anderen EU-Mitgliedstaaten, die (noch) ihre eigene Währung haben, sind diese Kriterien zu einer wichtigen Leitlinie ihrer Wirtschaftspolitik geworden. Zwei der Kriterien (Haushaltsdefizit und öffentliche Schulden) müssen auch nach dem Beitritt zum Euro von den Mitgliedsländern eingehalten werden, dies wurde im europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt vereinbart.

### Ökonomische Wirkungen von Binnenmarkt und einheitlicher Währung

Die EU als Wirtschaftsraum lebt vom Konzept des gemeinsamen Binnenmarkts und der

einheitlichen Währung. Beides bildet seit Anfang der 90er Jahre den Rahmen, in dem die EU-Staaten ihre Politiken abstimmen. Allerdings sind die wirtschaftspolitischen Entwicklungen nicht nur positiv zu bewerten.

Die Schaffung des Binnenmarktes hat über viele neue Regelungen tatsächlich dazu beigetragen, den Handel zwischen den EU-Mitgliedsländern zu intensivieren. Viele Handelshemmnisse wurden abgebaut und die Verbraucherinnen und Verbraucher können heute Waren und zunehmend auch Dienstleistungen EU-weit beziehen. Gleichzeitig hat der Binnenmarkt die Freizügigkeit des Kapitals beschleunigt, so dass es heute viel leichter als früher möglich ist, Unternehmen zu verlagern und Finanzkapital zu transferieren.

Unternehmensverlagerungen, Unternehmenszusammenschlüsse und finanzielle Verflechtungen haben in den vergangenen Jahren zugenommen. Um Wirtschaftskartelle und -monopole in der EU zu verhindern, wurden die Kartellbehörden der einzelnen Staaten durch die Einrichtung des Amtes des Wettbewerbskommissars ergänzt. Neben der Kontrolle der Wirtschaft ist er auch für die Genehmigung von Subventionen in den Mitgliedstaaten zuständig. Damit soll verhindert werden, dass einzelne Staaten bestimmte Firmen wettbewerbswidrig unterstützen. Subventionen sind eigentlich nur für wirtschaftlich schwache Regionen zulässig (z. B. Ostdeutschland), jedoch ist zwischen den EU-Ländern aufgrund der Beweglichkeit der Unternehmen eine Standortkonkurrenz entstanden, bei der mit vielen, darunter auch finanziellen Anreizen gearbeitet wird, u. a. im Bereich der Besteuerung oder des Zugangs zu (öffentlichen) Ressourcen.

Die EU-Wettbewerbspolitik in Verbindung mit der Politik, die öffentlichen Haushalte zu konsolidieren und die Verschuldung zu begrenzen, hat wesentlich dazu beigetragen, dass viele öffentliche Unternehmen, zum Beispiel im Telekommunikationsbereich, bei der Gas-, Wasser- und Stromversorgung und im Eisenbahnbereich, privatisiert oder teil-privatisiert wurden und/oder sich der Konkurrenz anderer Anbieter auf dem Markt stellen mussten. Unter diesem Druck ist es in den davon betroffenen Unternehmen nicht nur zu veränderten Lohn- und Arbeitsbedingungen gekommen, sondern auch vielfach zu einem umfangreichen Abbau von Arbeitsplätzen sowie zum Teil zu schlechteren Produkten und Dienstleistungen für die Verbraucherinnen und Verbraucher. Auch die Versorgung der Bürgerinnen und Bürger mit öffentlichen Gütern im sozialen und kulturellen Bereich sowie bei der Daseinsfürsorge ist schlechter geworden, teils weil die Steuereinnahmen aus konjunkturellen Gründen zurückgegangen sind und die öffentlichen Haushalte nicht höher belastet werden sollten, teils weil Leistungen gekürzt wurden, um die Steuern und Abgaben insbesondere der Unternehmen senken zu können.

Diese Liberalisierung der Märkte wurde und wird deshalb in Teilen der Öffentlichkeit und der Wissenschaft sehr kritisch gesehen. Nicht nur auf den Waren- und Kapitalmärkten hat die durch den Binnenmarkt forcierte Liberalisierung zweischneidige Ergebnisse mit sich gebracht, auch die Arbeitsmärkte der EU-Mitgliedsländer wurden schon liberalisiert und flexibilisiert, und nach Meinung der Europäischen Kommission müsste dies noch weiter vorangetrieben werden. Gemeint ist damit nicht nur die volle Freizügigkeit der Unions-

<sup>2</sup> Dies sind 2008: Belgien, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Luxemburg, Malta, Niederlande, Österreich, Portugal, Slowenien, Spanien und Zypern.



bürgerinnen und -bürger (die zur Zeit noch nicht gewährleistet ist, z. B. dürfen Arbeitskräfte aus den mittel- und osteuropäischen Beitrittsländern noch nicht in allen EU-Ländern arbeiten); vielmehr werden auch viele Regelungen auf den Arbeitsmärkten wie z. B. der Kündigungsschutz, der Berufsschutz (Zugang zu bestimmten Berufen nur mit entsprechender Ausbildung) oder die Höhe und Dauer der Arbeitslosenunterstützung als Hemmnisse eines flexiblen Arbeitsmarktes gesehen. Die soziale Dimension der Gestaltung des Binnenmarktes war lange Zeit kein explizites Thema der EU. Dies hat sich inzwischen geändert und ist einer Politik gewichen, die einem Spagat zwischen weiterer Liberalisierung und Flexibilisierung aller Märkte und der Weiterentwicklung der europäischen Sozialpolitik gleicht.

Die einheitliche Währung bedeutet, dass die Geld- und Zinspolitik nun von der Europäischen Zentralbank (EZB) verfolgt wird. Diese ist in ihren politischen und institutionellen Regelungen sehr ähnlich konstruiert wie die Deutsche Bundesbank. Ihre primäre Zielstellung ist die Preisstabilität und die Kontrolle des Geldmarktes. Ähnlich wie bei der Bundesbank wird die Priorität auf Preisstabilität als zentrales Ziel der EZB von vielen Seiten kritisiert, erschwert eine solche Festlegung doch flexibles Handeln zum Beispiel in konjunkturellen Abschwüngen. Auch in der aktuellen Krise der Finanzmärkte soll die EZB - anders als die US-amerikanische Zentralbank - nicht regulierend eingreifen. Für die Politik der EZB selbst hat sich vor allem die Geld- und Zinspolitik im heterogenen Wirtschaftsraum als schwierig erwiesen, da beispielsweise Wachstumsraten von über 5 Prozent in Irland mit Raten nahe Null in den iberischen Staaten in Einklang gebracht werden mussten. Der irischen Situation wäre nach bisher angewandten Methoden mit Leitzinserhöhungen und Geldmengenverknappung zu begegnen gewesen, während im Gegenbeispiel Lockerungen üblich gewesen wären. Regionale Unterschiede lassen sich mit der einheitlichen Geldpolitik aber nicht hinreichend abbilden.

Strategie für Wachstum und Beschäftigung

Unter dem Stichwort „Lissabon-Strategie“ versucht die EU seit dem Jahr 2000 den Spagat zwischen Marktliberalisierung und sozialer Sicherung. So soll Europa bis 2010 der „wettbewerbsfähigste und dynamischste wissensbasierte Wirtschaftsraum der Welt“ werden, mit „mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt“, einem Wirtschaftswachstum von jahresdurchschnittlich drei Prozent und einer Gesamt-Beschäftigungsquote von 70%, d. h. 70% der Menschen im erwerbsfähigen Alter zwischen 15 und 64 Jahren sollen tatsächlich beschäftigt sein. Explizite Beschäftigungsziele bis zum Jahr 2010 sind zudem eine Mindestquote von 60% für die Frauenbeschäftigung, sowie eine Mindestquote von 50% für die Beschäftigung älterer Arbeitskräfte. Nach einer ersten Phase der Lissabon-Strategie wurde 2005 festgestellt, dass die angestrebten Ziele u. a. wegen der schwachen Konjunktur nicht erreicht wurden. In den Jahren 2001 - 2004 lagen die Wachstumsraten immer unter dem Wert von 3% und die Beschäftigungsquoten erreichten gerade einmal 63%. Die Arbeitslosenquote blieb mit über 8% hoch, die Hälfte davon waren Langzeitarbeitslose mit einer Arbeitslosigkeitsdauer von über 12 Monaten. Erst 2006 und 2007 verbesserte sich die gesamtwirtschaftliche Situation spürbar, das Wachstum lag nun fast bei 3%, die Arbeitslosenquote sank unter

8%, die Beschäftigungsquote stieg auf nunmehr 65%. Ob diese Entwicklungen erste Erfolge der neu formulierten Strategie für Wachstum und Beschäftigung sind, wie es die EU betont, oder das Ergebnis einer gesamtwirtschaftlichen positiven Entwicklung, die auf andere Einflussfaktoren zurückzuführen ist, sei dahingestellt.

Tabelle 1: Entwicklung wichtiger ökonomischer Größen in Europa (EU 27)

|                                                                  | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|------------------------------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Wirtschaftswachstum (BIP-Wachstum)                               | 2,0  | 1,2  | 1,3  | 2,4  | 1,7  | 2,9  | 2,7  |      |
| Arbeitslosenquote                                                | 7,8  | 8,2  | 8,7  | 8,8  | 8,6  | 7,8  | 7,6  | 7,3  |
| Inflation                                                        | 2,2  | 2,1  | 2,0  | 2,0  | 2,2  | 2,2  | 2,0  | 2,0  |
| Wachstum der Arbeitsproduktivität (reales BIP pro Erwerbsperson) | 0,8  | 0,9  | 1,6  | 0,7  | 1,3  | 1,3  | 1,5  |      |
| Beschäftigungsquote insgesamt                                    | 62,5 | 62,3 | 62,5 | 62,9 | 63,4 | 64,5 | 65,0 | 65,5 |
| Beschäftigungsquote Frauen                                       | 54,3 | 54,5 | 54,9 | 55,3 | 56,0 | 57,1 |      |      |
| Beschäftigungsquote älterer Arbeitnehmer                         | 37,7 | 38,5 | 40,0 | 40,6 | 42,3 | 43,5 |      |      |
| Langzeitarbeitslosenquote                                        | 3,9  | 4,0  | 4,1  | 4,2  | 4,0  | 3,6  |      |      |

Quelle: Europäische Kommission 2008a, und 2008d, 2007 und 2008 Prognosen

Die neu formulierten Leitsätze der Wachstums- und Beschäftigungsstrategie aus dem Jahr 2005 (Europäische Kommission 2008b) zeigen den Balanceakt zwischen Liberalisierung und sozialer Verantwortung besonders deutlich. Sie lassen sich wie folgt zusammenfassen: Die Mitgliedsländer der EU werden auch in Zukunft ihre öffentlichen Haushalte konsolidieren, insbesondere die staatlichen Schulden abbauen sowie die sozialen Sicherungssysteme so reformieren, dass diese finanziell tragfähig und dabei sozial angemessen und zugänglich sind. Sie werden ihre öffentlichen Ausgaben so gestalten, dass damit Wachstum gefördert werden kann, und sie werden Rahmenbedingungen für eine Lohnentwicklung schaffen, bei denen Lohnerrhöhungen und Arbeitskosten mit der Produktivitätsentwicklung in Einklang stehen. Dabei sollen Unterschiede bei den Qualifikationen und in den lokalen Arbeitsmarktbedingungen beachtet werden. Die Rahmenbedingungen für Waren- und Arbeitsmärkte sollen so gestaltet werden, dass Flexibilität, Mobilität und Anpassungsfähigkeit der Märkte gestützt werden. Insbesondere soll es darauf ankommen, dass mehr Menschen in Arbeit kommen. Dies soll u. a. durch Umgestaltung der Steuer- und Sozialleistungssysteme so erreicht werden, dass sich Arbeit lohnt, d. h. die Unterstützungsleistungen deutlich unter den niedrigsten Löhnen liegen und die Lohnnebenkosten nicht zu hoch sind. Zugleich sollen mehr Investitionen in Humankapital angeregt werden, d. h. mehr Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten geschaffen werden. Investitionen in Forschung und Entwicklung sollen forciert werden, u. a. im öffentlichen Bildungs- und Forschungsbereich, Innovationen sollen gefördert werden, die Informations- und Kommu-



nikationstechnik soll verbreitet werden, die industrielle Basis Europas soll gestärkt werden. Umweltschutz und wirtschaftliches Wachstum sollen gemeinsam verfolgt werden.

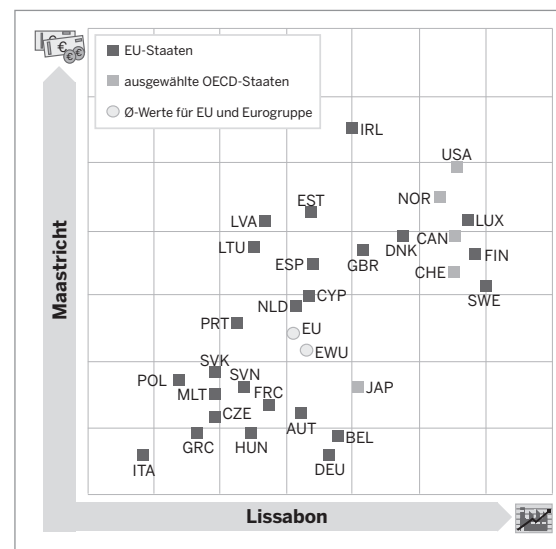
Bei den Regelungen zum Binnenmarkt sollen bürokratische und Handelshemmnisse abgebaut, ein Dienstleistungsbinnenmarkt soll realisiert werden (unter Wahrung des europäischen Sozialmodells!) und das Unternehmensumfeld soll wettbewerbsfreundlicher gestaltet werden. Dabei sollen die Unternehmen auch zur Entwicklung ihrer sozialen Verantwortung angeregt werden. Gleichzeitig soll eine „unternehmerische Kultur“, insbesondere im Bereich der Existenzgründung geschaffen werden, d. h. die Europäische Kommission möchte mehr Menschen zur Übernahme unternehmerischer Verantwortung anregen. Die Öffnung der Netze in den Märkten für Verkehr, Energie und Informations- und Kommunikationstechnik soll weiter vorangetrieben werden. Der Arbeitsmarkt und die sozialpolitischen Sicherungssysteme sollen so umgestaltet werden, dass die Flexibilität der Arbeitsmärkte erhöht wird, ohne dass die Sicherheit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer abnimmt (Flexicurity), Arbeitssuchende sollen gefördert und gefordert werden. Durch neue Regelungen in der Arbeitsmarktpolitik und Arbeitslosenunterstützung soll den Arbeitsmarkterfordernissen besser entsprochen werden, zugleich sollen die Arbeitsproduktivität und die Qualität der Arbeitsplätze gesteigert werden.

Die integrierten Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung sind von allen Mitgliedstaaten als Orientierungen für ihre Wirtschafts- und Sozialpolitik akzeptiert, und nicht zufällig erinnern viele der Formulierungen an die großen Arbeitsmarktreformen in der Bundesrepublik Deutschland, die unter den Namen Hartz I – IV bekannt sind. Die Leitlinien sind voller widersprüchlicher Annahmen und Aussagen, die auch sehr unterschiedlich interpretiert werden können: einerseits als Programm der weiteren radikalen Liberalisierung der europäischen Ökonomien, andererseits als Bekräftigung des europäischen Sozialmodells, das aufbaut auf Solidarität, sozialem Ausgleich, guten Arbeitsbedingungen und Gleichstellung der Geschlechter. In jedem einzelnen Mitgliedsland wird um die Interpretation einer richtigen Wirtschafts- und Sozialpolitik gerungen und auch auf der Ebene der Europäischen Leitlinien sind Veränderungen immer wieder möglich gewesen.

Eine – nicht nach Geschlecht differenzierte - Analyse der Position einzelner EU-Mitgliedsländer in Bezug auf die Lissabon-Strategie (Wachstum und Beschäftigung=**Li**) und die Maastricht-Kriterien (Konsolidierung öffentlicher Haushalte=**Ma**) kommt zu folgenden Ergebnissen: „Ein (...) zentrales Resultat ist, dass Europa insgesamt noch einen weiten Weg zum ‚dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Erde‘ vor sich hat, welcher darüber hinaus auch durch fiskalische Nachhaltigkeit geprägt sein sollte. Die Zielerreichung, die hier Länder wie die USA, Kanada oder auch die Schweiz vorzuweisen haben, wird bisher nur von wenigen EU-Staaten erreicht.“ (Bertelsmann 2007, S. 6).

Die Abbildung 1 zeigt, welche Position die EU-Mitgliedsländer sowie die USA, Kanada, Japan, Norwegen und die Schweiz im Jahr 2004/2005 einnehmen.

Abbildung 1: **Der LiMa-Benchmark,**



Quelle: Bertelsmann Stiftung 2007, S.5

Die Ergebnisse<sup>3</sup> können wie folgt interpretiert werden: unter den EU-Mitgliedsländern erreichen Luxemburg, Finnland, Schweden und Dänemark sehr gute Ergebnisse in allen Dimensionen, Irland erreicht die Maastricht-Kriterien besser als andere, dafür sind die Daten bei der Lissabon-Strategie nicht überdurchschnittlich. Großbritannien liegt dicht hinter dem nordischen Cluster, gefolgt von Spanien. Die kontinental-europäischen Volkswirtschaften Deutschland, Frankreich und Italien schneiden deutlich schlechter ab: Deutschland und Italien vor allem bei der Staatsverschuldung und Haushaltskonsolidierung, Frankreich auch bei den Indikatoren, die sich auf Wachstum und Beschäftigung beziehen. Da die USA, Norwegen und Kanada ebenfalls in der Spitzengruppe liegen, kommt die Bertelsmann Stiftung zu folgender Schlussfolgerung: „Dies scheint dafür zu sprechen, dass zwei sehr unterschiedliche Gesellschafts- und Sozialmodelle erfolgreich sein können: das nordische, wohlfahrtsstaatorientierte Modell und das angelsächsische, auf Eigenverantwortung und relativ geringe Staatsquoten setzende Modell.“ (Bertelsmann Stiftung 2007, S. 6).

Welches Modell Vorbild für z. B. die Bundesrepublik Deutschland sein soll, wird weiterhin Gegenstand politischer Auseinandersetzung sein.

<sup>3</sup> Auf eine detaillierte Diskussion der Daten und Indikatoren, die zur Berechnung der Werte herangezogen wurden, muss hier verzichtet werden.

### ....und die Frauen?

Sie kommen vor: In den Leitlinien der Lissabon-Strategie spielen Frauen eine Rolle als Arbeitskräftepotential, als Humankapital, das es zu aktivieren gilt, als (potentielle) Mütter, denen die Vereinbarkeit von Beruf und Familie ermöglicht werden muss. Ihre ökonomische Schlechterstellung in den Bereichen Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Entgelt wird bemängelt, und es werden entschlossene Maßnahmen angemahnt. Allerdings, und dies ist ein Unterschied zur politischen Agenda vor 2005, gibt es keine eigene Leitlinie zur Geschlechtergleichheit mehr, die Frauenfrage ist aufgegangen in einigen der allgemein gehaltenen Leitsätze zum Arbeitsmarkt und zur Beschäftigung. Die ökonomische und soziale Gleichstellung der Geschlechter hat als eigenständiges Thema an Bedeutung verloren. Da das Geschlechterverhältnis tatsächlich in fast allen ökonomischen Bereichen eine Rolle spielt, ist es prinzipiell richtig, in allen Bereichen nach dem Geschlechterbezug zu fragen (Prinzip des Gender Mainstreaming). Genau dies wird jedoch nicht getan, sondern in den allgemein formulierten Richtlinien geht der Geschlechterbezug weitgehend verloren. Deswegen ist es ein Rückschritt, dass es keine eigenständigen Forderungen zur Gleichstellung mehr gibt. Die geschlechtsspezifischen Unterschiede, die die EU auch in ihren Berichten zur Gleichstellung<sup>4</sup> immer wieder konzidiert, werden so nicht tatsächlich zum Gegenstand der einzelnen Politikbereiche gemacht, sondern einfach nicht mehr thematisiert. Der heute geringe Stellenwert von Rahmenbedingungen zur Verbesserung der ökonomischen Situation der Frauen in der EU ist auch ein Rückschritt gegenüber den 1970er und 1980er Jahren, in denen Gleichstellungspolitik eine hohe politische Priorität hatte und in vielen Mitgliedsländern fortschrittliche rechtliche Regelungen ermöglicht hat.

Nachdem in den Anfängen der Europäischen Gemeinschaften die ökonomische Gleichstellung der Frauen nur als Randthema vorkam (die Römischen Verträge enthielten einen Artikel, der Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern verbot), änderte sich dies – nicht zuletzt durch die politischen und gesellschaftlichen Entwicklungen forciert – Anfang der 1970er Jahre. Aufbauend auf dem Lohngleichheitsgebot, das seinen Eingang aus wettbewerbspolitischen Gründen in die Römischen Verträge fand und damals wenig gleichstellungspolitisch gemeint war, baute die Europäische Kommission zusammen mit dem Europäischen Gerichtshof eine bemerkenswerte Gleichstellungspolitik auf. Erstmals wurden die strukturellen Bedingungen der Ungleichheit von Männern und Frauen insbesondere als ökonomische Akteurinnen und Akteure analysiert und mit Hilfe vielfältiger Richtlinien ein System der rechtlichen Gleichstellung in ökonomischer Hinsicht entwickelt. Die auch von der Europäischen Kommission angeregten Untersuchungen zu geschlechtsspezifisch segregierten Arbeitsmärkten, zur Ungleichheit im Bildungs- und Beschäftigungssystem, zur anhaltenden Ungleichheit bei den Löhnen wurden nach und nach ergänzt um Forschungen zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie, zu geschlechtsspezifischen

Bedingungen der sozialen Integration, zur Beteiligung von Frauen und Männern bei arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen<sup>5</sup>.

In allen Veröffentlichungen, wie jüngst wieder im Gleichstellungsbericht der Kommission (Europäische Kommission 2008c), finden wir das gleiche ernüchternde Ergebnis: Zwar ist die Erwerbsbeteiligung der Frauen in der EU insgesamt gestiegen und auch die Beschäftigungsquote ist heute höher als vor 10 Jahren, umgerechnet auf Vollzeitäquivalente hat sich aber wenig geändert, da insbesondere die Teilzeitbeschäftigung stark gewachsen ist. Die Entwicklung in den Bereichen Lohnungleichheit, geschlechtsspezifische Spaltung des Arbeitsmarkts, Frauen in Führungspositionen, Vereinbarkeit von Beruf und Familie und Arbeitslosigkeit ist kaum als positiv zu bezeichnen<sup>6</sup>.

Die Kommission selbst kommt zu der Schlussfolgerung, dass die Lissabon-Strategie in Bezug auf Frauen allenfalls quantitative Erfolge hatte, in dem Sinn, dass die zusätzlichen Arbeitsplätze in der EU im Wesentlichen mit Frauen besetzt wurden. Dass dabei nicht nur die Teilzeitbeschäftigung rasch zunahm, sondern auch andere Formen „schlechter Arbeit“ für Frauen wie geringfügige Beschäftigung, Beschäftigung zu sehr niedrigen Löhnen, befristete Arbeitsverhältnisse, wird zwar konzidiert, aber nicht in Bezug gesetzt zur eigenen politischen Strategie: Wird nicht in den Leitlinien gefordert, dass der Arbeitsmarkt flexible Arbeitsverhältnisse bereitstellen soll und dass Löhne an die Arbeitsmarktverhältnisse angepasst werden sollen? Wird nicht betont, dass expandierende Märkte rasch mit Arbeitskräften versorgt werden müssen – auch und gerade in den (schlecht entlohnenden) Dienstleistungssektoren? Sollten nicht die sozialen Sicherungssysteme nach unten angepasst werden, so dass sich auch niedrig bezahlte Arbeit „wieder lohnt“? Bei anhaltend hoher Arbeitslosigkeit und fortschreitender Lohndifferenzierung ist es allerdings kein Wunder, dass die Armut unter arbeitslosen und allein erziehenden Frauen in vielen Mitgliedstaaten zunimmt. Und hat – auf der anderen Seite – nicht die Maastricht-Politik der EU die Gemeinden, Länder und Bundesverwaltungen angehalten, ihr Personal abzubauen bzw. wurden im Zuge der Liberalisierung und Privatisierung (Binnenmarkt) nicht in großem Umfang Arbeitsplätze abgebaut z. B. in den einstmaligen staatlichen Monopolunternehmen (und damit auch „gute“ Arbeitsplätze von Frauen)? Haben die meisten EU-Mitgliedsländer und die Europäische Kommission in den vergangenen Jahren nicht eine Wirtschafts- und Sozialpolitik verfolgt, die unter Berufung auf Lissabon- und Maastricht-Prozesse die Zuspitzung der ökonomischen und sozialen Verteilungsprobleme in Kauf genommen hat? Und wenn die Ungleichheit in einer Gesellschaft insgesamt zunimmt, nimmt in der Regel auch die Ungleichheit zwischen den Geschlechtern nicht ab.

<sup>4</sup> Vgl. dazu den jüngsten Bericht Europäische Kommission 2008c sowie die Darstellung bei Juliane Roloff (in diesem Band).

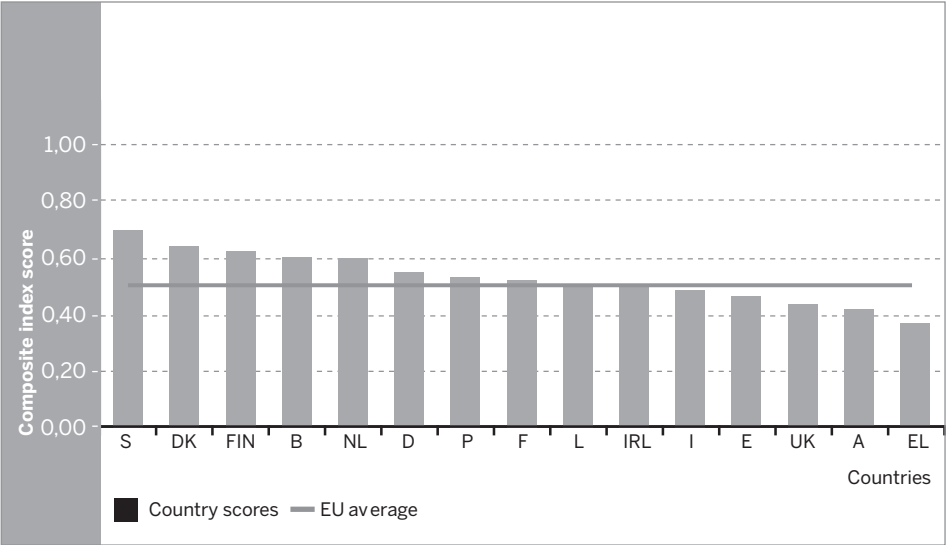
<sup>5</sup> Die Kommission stützte sich in den vergangenen Jahren auch auf die Arbeiten einer Expertinnengruppe, deren Analysen veröffentlicht sind unter den folgenden Adressen: <http://www.mbs.ac.uk/research/europeanemployment/projects/gendersocial/publications-egge.aspx> (1998-2003) sowie [http://ec.europa.eu/employment\\_social/gender\\_equality/gender\\_mainstreaming/gender/exp\\_group\\_de.html](http://ec.europa.eu/employment_social/gender_equality/gender_mainstreaming/gender/exp_group_de.html) (2004-2008).

<sup>6</sup> „The indicators for pay, labour market segregation and the number of women in decision-making jobs have not shown any significant increase for several years“, EU 2008c, S. 8.

Die in der Studie der Bertelsmann Stiftung als erfolgreich identifizierten Länder des europäischen Nordens und der angelsächsischen Welt unterscheiden sich genau in diesem Punkt: Erweitert man den Blick auf die mit den wirtschaftlichen Erfolgen verknüpften sozialen und ökonomischen Ungleichheiten, insbesondere zwischen den Geschlechtern, dann ergibt sich keine Wahl mehr zwischen den Modellen: aus Geschlechtersicht ist das nordische Modell unbedingt vorzuziehen.

Eine von der EU-Kommission in Auftrag gegebene Studie, die messen sollte, wie es um die Gleichstellung der Geschlechter bestellt ist, untersuchte die folgenden Dimensionen: wie viele Frauen sind erwerbstätig (Arbeitszeit umgerechnet in Vollzeitäquivalente), wie viele Frauen sind arbeitslos, wie groß ist der Lohnunterschied zwischen Männern und Frauen und wie viele Frauen bzw. Männer in Einpersonenhaushalten sind arm. Darüber hinaus wurde gefragt, wie stark Frauen in politischen Entscheidungsprozessen vertreten sind und wie hoch der Frauenanteil in Führungspositionen der privaten und öffentlichen Wirtschaft ist. Zudem wurde geprüft, ob es noch Unterschiede im Allgemeinen und beruflichen Ausbildungsniveau zwischen den Geschlechtern gibt. Von Ökonominen und Ökonomen sonst nie berücksichtigt, floss hier auch der Indikator ein, wie viel Zeit Männer und Frauen mit privater Kinderbetreuung verbringen und wie viel Freizeit ihnen bleibt. Leider konnten weitere Faktoren wie die Ausstattung mit Kinderbetreuung oder andere familienbezogene öffentliche Dienste nicht berücksichtigt werden. Doch auch ohne diese Indikatoren waren die Ergebnisse sehr deutlich, wie die folgende Abbildung zeigt:

Abbildung 2: Länder Ranking im Gender Equality Index 2003

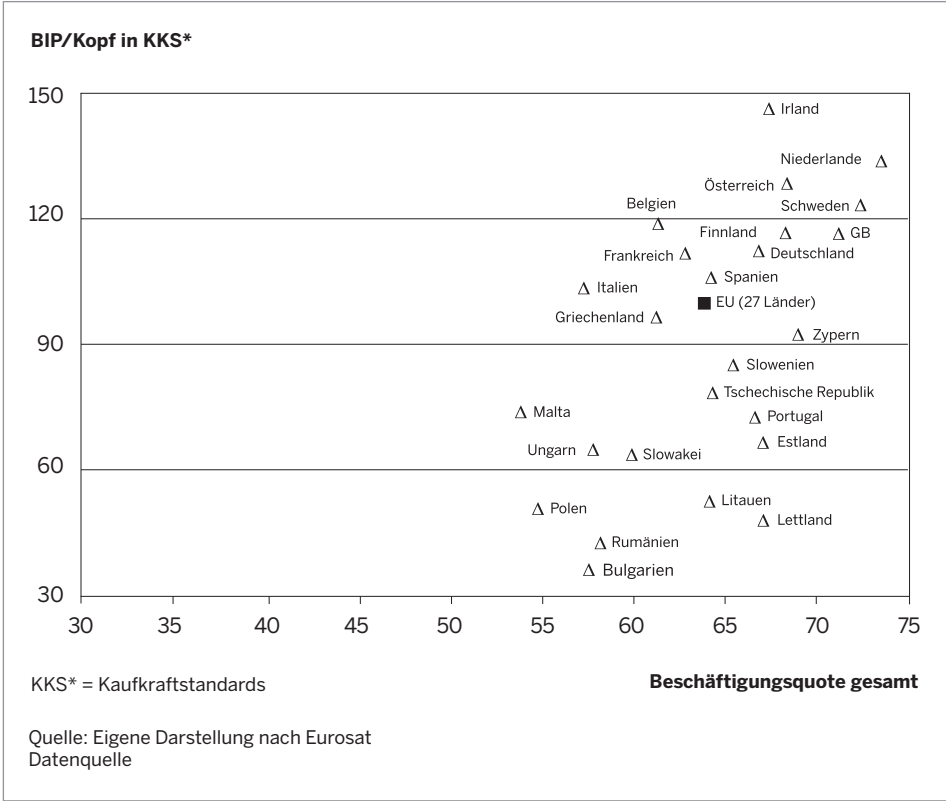


Datenquelle: Plantenga et al. 2003, S. 36.

In keinem Land wird Geschlechtergleichheit in allen Dimensionen erreicht (kein Land hat den Wert 1,00 erzielt), aber die aus wirtschaftspolitischer Sicht erfolgreichen nordischen Länder sind auch in der ökonomischen und sozialen Gleichstellung erfolgreicher. Die angelsächsischen Länder wie Großbritannien und Irland schneiden dagegen nur unterdurchschnittlich ab. Die zentraleuropäischen Ökonomien wie Deutschland und Frankreich liegen im Mittelfeld.

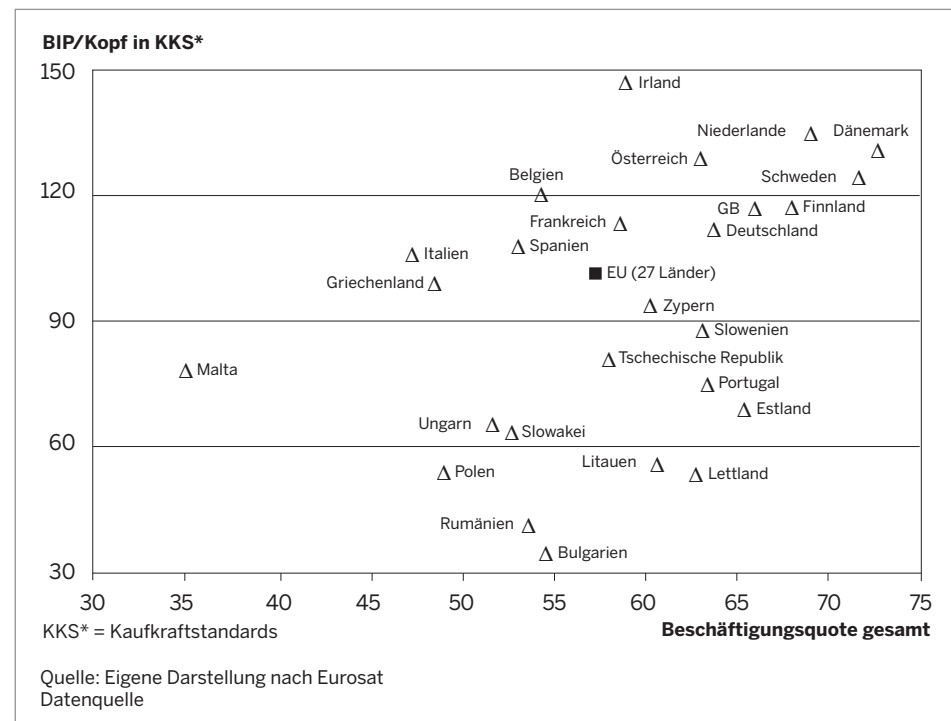
Dass es einen positiven Zusammenhang zwischen der Wirtschaftskraft eines Landes und der ökonomischen Integration der Frauen gibt, ist heute unbestritten. Diesen Zusammenhang kann man aus der folgenden Abbildung, in der einmal das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf (umgerechnet nach der Kaufkraft im jeweiligen Land) und zum anderen die Beschäftigungsquote insgesamt bzw. der Frauen für alle 27 Mitgliedstaaten dargestellt ist, deutlich ablesen.

Abbildung 3: Wirtschaftskraft und Beschäftigung 2006



KKS\* = Kaufkraftstandards

Quelle: Eigene Darstellung nach Eurostat  
Datenquelle



Bei Vergleich der beiden Teilabbildungen fällt auf, dass die Mitgliedsländer der EU in der Beschäftigungsquote der Frauen sehr viel weniger homogen sind, als bei einer Betrachtung der Beschäftigungsquote von Männern und Frauen insgesamt. Länder mit einem hohen Bruttoinlandsprodukt haben in der Regel eine hohe Beschäftigungsquote, nicht nur insgesamt, sondern auch der Frauen. Länder mit einer geringeren Wirtschaftskraft haben dagegen in der Regel auch eine geringe Beschäftigungsquote der Frauen. Sichtbar wird in der Abbildung 3 aber auch, welche große Unterschiede innerhalb der Europäischen Union bestehen, sowohl hinsichtlich der allgemeinen ökonomischen Situation als auch in Bezug auf die Frauenbeschäftigung. So liegt die Frauenbeschäftigungsquote zwischen 35% in Malta und 74% in Dänemark, und die Wirtschaftskraft Bulgariens oder Rumäniens ist mit knapp 30% des EU-Durchschnitts extrem niedrig. Entsprechend weit auseinander liegen auch die Lebens- und Arbeitsbedingungen der Frauen in Europa, und es ist eine offene Frage, ob die ökonomische Integration tatsächlich zu einer Angleichung dieser Bedingungen führen kann.

Während sich die Erwerbsbeteiligung der Frauen generell positiv entwickelt hat, bleiben erhebliche Zweifel, ob die gewählten wirtschaftspolitischen Ziele und Maßnahmen tatsächlich geeignet sind, eine Verbesserung der Situation der Frauen zu erreichen. Zu groß scheinen mir insbesondere die Zielkonflikte zwischen Haushaltskonsolidierung und Arbeits-

markt-Liberalisierung einerseits und der Notwendigkeit des Ausbaus der familienbezogenen öffentlichen Dienste und der Schaffung besser bezahlter, sicherer und sozialrechtlich abgesicherter Arbeitsplätze, insbesondere für Frauen, andererseits. Die Gewichte in den politischen Entscheidungen sind zurzeit zu Gunsten der Konsolidierung und Liberalisierung verschoben.

Zudem ist es in zentralen Politikfeldern der Wirtschafts- und Finanzpolitik bisher nicht gelungen, das Gender-Mainstreaming Konzept tatsächlich zu verankern, d. h. bei Diskussionen um die „richtige“ Gestaltung der öffentlichen Ausgaben, des Steuersystems oder der Rahmenbedingungen für ökonomisches Wachstum finden sich keine Bewertungen, welche Wirkungen die vorgeschlagenen Maßnahmen für das Geschlechterverhältnis haben werden. Das Verschwinden einer eigenständigen Leitlinie zur Gleichstellungs- und Frauenpolitik macht die Verfolgung gleichstellungspolitischer Ziele nicht gerade einfacher. Der Rückgang der Gender-Mainstreaming Aktivitäten wird in einem aktuellen Bericht der Expertinnengruppe<sup>7</sup> deutlich, in dem es im Fazit heißt: „Die vorliegende Studie zeigt, dass die meisten Länder immer noch weit von der Anwendung eines umfassenden Gender-Mainstreaming-Ansatzes in der Beschäftigungspolitik entfernt sind. Insbesondere im Bereich der Lohnpolitik und der Flexicurity-Politik ist das Bewusstsein für die Gleichstellung von Frauen und Männern in der Regel noch relativ gering. Außerdem wird die Gleichstellung von Frauen und Männern bei der Ausarbeitung politischer Maßnahmen oft nicht berücksichtigt.“ (Plantenga et al. 2008, S. 23)

### Fazit

Das „ökonomische Projekt Europa“ ist heute kein ausschließlich ökonomisches Projekt mehr, es verändert die europäischen Gesellschaften in sozialer und kultureller Hinsicht tiefgreifend. Dennoch wird Europas Entwicklung vor allem als ökonomische Integration vorangetrieben. Die großen Projekte Binnenmarkt, einheitliche Währung, Wachstum und Stabilität dominieren die Diskussion und die Politik. Andere Dimensionen, wie z. B. die soziale und kulturelle Entwicklung oder auch das Verhältnis der Geschlechter, spielen allenfalls soweit eine Rolle, wie sie zur ökonomischen Strategie positiv oder negativ beitragen. Über die Jahre ist festzustellen, dass die Gleichstellungspolitik an Sichtbarkeit und Relevanz in den strategischen Vorhaben der EU verloren hat. Die großen Projekte der EU, Binnenmarkt und ökonomisches Wachstum, werden verfolgt, ohne dass die z. T. negativen Folgen für Frauen thematisiert werden. Die Gleichstellung der Geschlechter stagniert auf vielen Feldern, und die strategische Orientierung auf eine marktwirtschaftliche Liberalisierung bei gleichzeitiger Konsolidierung der öffentlichen Haushalte ist unter diesen Bedingungen nicht geeignet, die ökonomische Situation der Mehrheit der Frauen zu verbessern. Nicht nur unter gleichstellungspolitischen Gesichtspunkten ist fraglich, ob es gelingen kann, die ökonomischen Integrationsprozesse so voranzubringen, dass in diesem Prozess alle Länder gewinnen können und die Verteilungsprobleme innerhalb der Länder nicht zu Lasten der ökonomisch Schwächeren gehen. Statt den jetzigen Kurs strikt weiter zu

<sup>7</sup> s. Fußnote 5.

verfolgen, erscheint es mir notwendig, eine ernsthafte Kontroverse um die Weiterentwicklung des europäischen Wirtschafts- und Sozialmodells zu führen, die sich klar an den Erfolgen des skandinavischen Modells orientieren sollte. Andernfalls werden große Teile der Europäerinnen und Europäer das Projekt Europa eher als Bedrohung ihrer sozialen Lage denn als Verbesserung erfahren.

## Literatur

### Bertelsmann Stiftung 2007

LiMa-Benchmark – Eine Performance-Analyse der EU-Mitgliedstaaten im Licht der Lissabon und Maastricht-Zielsysteme, Gütersloh.

### Europäische Kommission 2008a

Wachstum und Beschäftigung – Schlüsselindikatoren, download von [http://ec.europa.eu/growthandjobs/key-statistics/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/growthandjobs/key-statistics/index_de.htm) (20.3.2008).

### Europäische Kommission 2008b

Wachstum und Beschäftigung – Integrierte Leitlinien, download von [http://ec.europa.eu/growthandjobs/guidelines/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/growthandjobs/guidelines/index_de.htm) (20.3.2008).

### Europäische Kommission 2008c

Report on equality between men and women 2008, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities Unit G.1, Brüssel 2008.

### Europäische Kommission 2008d

Indicators for monitoring the Employment Guidelines, 2008 compendium, download von [http://ec.europa.eu/employment\\_social/employment\\_strategy/pdf/2008compmonitoring\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/pdf/2008compmonitoring_en.pdf) (20.3.2008).

### Plantenga, Janneke/ Figueiredo, Hugo/ Remery, Chantal/ Smith, Mark 2003

Towards an EU gender equality index, Feasibility study, download von <http://www.mbs.ac.uk/research/europeanemployment/projects/gendersocial/documents/EU%20index%20final%20report%20December%202003.pdf> (20.3.2008).

### Plantenga, Janneke/ Remery, Chantal/ Rubery, Jill 2008

Gender mainstreaming of employment policies – A comparative review of 30 European countries, erhältlich als Druckversion (Luxembourg 2008) sowie als pdf.Datei unter [http://ec.europa.eu/employment\\_social/gender\\_equality/gender\\_mainstreaming/gender/exp\\_group\\_de.html](http://ec.europa.eu/employment_social/gender_equality/gender_mainstreaming/gender/exp_group_de.html).

Eva Kocher

# Soziale Rechte und sozialpolitische Leitmodelle in der EU

## 1. Eine Wirtschaftsverfassung ohne Sozialverfassung?

In seinen ersten großen Entscheidungen zum grenzüberschreitenden Arbeitskampf erkannte der EuGH im Dezember 2007<sup>1</sup> an, dass kollektive soziale Rechte, insbesondere das Recht auf Streik, auch in der Europäischen Gemeinschaft Grundrechte darstellen, die zu schützen sind. Was sich wie eine Selbstverständlichkeit anhört, ist es keineswegs. Denn der rechtliche Kern des europäischen Projekts besteht bis heute in erster Linie in einer Wirtschaftsverfassung.

Rechtliche Grundlage des Prozesses der europäischen Integration waren und sind die **Grundfreiheiten** des Vertrags über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, heute im Vertrag über die Europäische Gemeinschaft (EG) geregelt. Die Grundfreiheiten, das sind in erster Linie unternehmerische Freiheiten, nämlich die Warenverkehrsfreiheit (Art. 28 EG), die Niederlassungsfreiheit (Art. 43 EG), die Dienstleistungsfreiheit (Art. 49 EG), die Kapitalverkehrsfreiheit (Art. 56 EG) und die Arbeitnehmerfreizügigkeit (Art. 39 EG). Diese Rechte dienen und dienen unter anderem als Instrumente, um die nationalen Volkswirtschaften zu öffnen und dem gemeinschaftsweiten Wettbewerb zu unterwerfen.

Die Verträge enthielten zunächst keinerlei Sozialvorschriften. Denn man ging davon aus, dass der Wettbewerb in einem grenzenlosen Wirtschaftsraum sowie die wirtschaftlichen Angleichungsprozesse automatisch zu ausreichendem Sozialschutz führen würden. Sozialpolitik wurde als politische Frage behandelt, die den nationalen Gesetzgebern der Mitgliedstaaten überlassen bleiben sollte<sup>2</sup>. Konkreter Ausdruck dieser Kompetenzverteilung ist bis heute **Art. 137 Abs. 5 EG**, wonach die Gemeinschaft keine Kompetenzen hat „im Bereich des Arbeitsentgelts, des Koalitionsrechts, des Streikrechts sowie des Aussperrungsrechts“. Gerade der zentrale Bereich der kollektiven sozialen Rechte und der Tarifautonomie bleibt somit aus dem Integrationsprozess und der Harmonisierung und Angleichung von Rechtsvorschriften ausgeklammert.

## 1.1 Entgeltgleichheit zwischen den Geschlechtern als erster Baustein einer Sozialverfassung

Die ursprünglichen Verträge enthielten also fast ausschließlich Rahmenbedingungen für die Herstellung eines ungehinderten Wettbewerbs. Zu diesen Rahmenbedingungen gehörten nach Vorstellung der Gründer der Gemeinschaft die genannten Grundfreiheiten,

<sup>1</sup> EuGH, Urteil vom 11.12.2007 – C-438/05 (Viking); EuGH, Urteil vom 18.12.2007 – C-341/05 (Laval/Vaxholm).

<sup>2</sup> Christian Joerges/Florian Rödl, Von der Entformalisierung europäischer Politik und dem Formalismus europäischen Rechts im Umgang mit dem „sozialen Defizit“ des Integrationsprojekts, KJ 2008, S. 149ff.



das Gebot der gegenseitigen Anerkennung (jeder Mitgliedstaat muss zum Beispiel Genehmigungen, Abschlüsse oder Zertifikate anderer Mitgliedstaaten anerkennen) und das Herkunftslandprinzip (wer grenzüberschreitend tätig wird, muss sich grundsätzlich nur an den Regeln des Herkunftslandes orientieren). Unter den Grundfreiheiten hatte lediglich die **Arbeitnehmerfreizügigkeit**, mit der ein gemeinschaftsweiter und grenzenloser Arbeitsmarkt hergestellt werden sollte, von Anfang an auch gewisse soziale Komponenten (diese Freizügigkeit darf jedoch für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer der neuen Mitgliedstaaten bis zum Jahre 2011 noch beschränkt werden). Dazu kam von Beginn an ein allgemeines **Verbot der Diskriminierung wegen der Staatsangehörigkeit** (Art. 12 EG), denn ein grenzüberschreitender Markt erfordert Gleichbehandlung unabhängig von nationalen Grenzen und Zugehörigkeiten. Insgesamt ist so jedem Mitgliedstaat eine Diskriminierung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern anderer Mitgliedstaaten verboten, was zum Beispiel bedeutet, dass Berufserfahrung, Vor-Beschäftigungszeiten und Betriebszugehörigkeiten oder Zertifikate über Sprachkenntnisse aus anderen Mitgliedstaaten anerkannt werden müssen<sup>3</sup>.

Der sozialpolitische Minimalismus des ursprünglichen EWG-Vertrags von 1957 machte praktisch nur eine Ausnahme für ein soziales „Einsprengsel“<sup>4</sup>: Der jetzige Art. 141 EG (ehemals Art. 119 EWG-Vertrag) enthielt ein **Verbot der Entgeltdiskriminierung zwischen Männern und Frauen**. Dies war ein Kompromiss, der nur auf Drängen der französischen Republik in den Vertrag kam. Frankreich mochte zumindest in diesem Punkt nicht daran glauben, dass der Wettbewerb automatisch die Entgeltgleichheit befördern werde, und forderte, dass hier soziales Dumping durch Sozialvorschriften bekämpft werden sollte (und die französische Volkswirtschaft, die ein vergleichsweise hohes Maß an Entgeltgleichheit hatte, vor Wettbewerbsnachteilen geschützt werden sollte). Dem Entgeltgleichheitsgebot lag demnach eine sozialpolitische Zielrichtung zu Grunde, wonach bestimmte geschlechtsdiskriminierende Strukturen der Arbeitsmärkte aktiv und positiv anzugleichen waren.

Der Europäische Gerichtshof erkennt seit seiner ersten Grundsatzentscheidung zu Art. 119 EWG-V, dem heutigen Art. 141 EG an, dass das Entgeltgleichheitsgebot auch sozialen und sozialpolitischen Zielen diene<sup>5</sup>:

„Art. 119 (der heutige Art. 141) dient einem doppelten Zweck: Einerseits soll er mit Rücksicht auf den unterschiedlichen Entwicklungsstand der Sozialgesetzgebung in den einzelnen Mitgliedstaaten verhindern, dass in denjenigen Mitgliedstaaten, die den Grundsatz der Entgeltgleichheit tatsächlich verwirklicht haben, ansässigen Unternehmen im innergemeinschaftlichen Wettbewerb gegenüber den Unternehmen benachteiligt werden, die in Staaten ansässig sind, welche die Lohndiskriminierung zum Nachteil der weiblichen Arbeitskräfte noch nicht beseitigt haben. [...] Anderer-

<sup>3</sup> EuGH 23.2.1994 – C-419/92 (Scholz), EuGHE 1994, I-00505; EuGH 11.7.2002 – C-195/98 (Österreichischer Gewerkschaftsbund), EuGHE 2000, I-10497; EuGH 6.6.2000 – C-281/98 (Anagnone), EuGHE I 2000, 4139-4176.

<sup>4</sup> Manfred Weiss, Europa im Spannungsfeld zwischen Marktfreiheiten und Arbeitnehmerschutz, 2008, S. 493ff.

<sup>5</sup> EuGH 8.4.1976 – C 43/75 (Defrenne), EuGHE 1976, S. 455ff.

seits dient [Art. 141] den sozialen Zielen der Gemeinschaft, die sich ja nicht auf eine Wirtschaftsunion beschränkt, sondern [...] zugleich durch gemeinsames Vorgehen den sozialen Fortschritt sichern und die ständige Besserung der Lebens- und Beschäftigungsbedingungen der europäischen Völker anstreben soll.“

Die Geschlechtergleichbehandlung stellte insofern das erste und für lange Jahre auch das einzige Element einer Sozialverfassung dar, mit der aktiv sozialpolitischer Einfluss auf die Wirtschaft genommen werden konnte. Art. 141 EG ist einer der Gründe dafür, weshalb sich der europäische Einigungsprozess gerade für Deutschland als Hoffnung und gewisser Katalysator für die Geschlechtergleichbehandlung erwiesen hat.

## 1.2 Notwendigkeit einer europäischen Sozialverfassung

In anderen Bereichen der Sozialpolitik sind die Entwicklungen nicht so positiv verlaufen. Tatsächlich hat es sich als trügerische Hoffnung erwiesen, dass der wirtschaftliche Wettbewerb zu einem sozialpolitischen „race to the top“, d. h. einer stetigen Verbesserung der Standards durch Wettbewerb, führen könnte; im Gegenteil: Die wirtschaftliche Integration brachte und bringt gravierende Gefahren für die Sozialmodelle der Mitgliedstaaten mit sich. Der **Wettbewerb von Sozialmodellen**, der sich im Zuge der Globalisierung und Europäisierung verschärft hat, droht gerade die kooperativen europäischen Sozialmodelle zu gefährden.

Und damit drohen wesentliche Kennzeichen der europäischen Variante des Kapitalismus gegenüber US-amerikanischen Varianten den Kürzeren zu ziehen. Der Begriff des Sozialmodells steht im Zusammenhang mit einer sozialwissenschaftlichen Typologie für verschiedene Variationen des Kapitalismus („Varieties of capitalism“<sup>6</sup>). Eine dieser Varianten ist der Rheinische Kapitalismus. Die Stärken dieser deutschen Variante des Kapitalismus liegen darin, dass er auf eine Finanzierung durch langfristige Bankkredite, Stakeholderorientierung beim Aktienkapital und eine langfristig orientierte Unternehmensführung setzt. Zu ihm gehört ein duales Unternehmensführungsmodell mit Aufsichtsrat und Vorstand, starken Gewerkschaften und Unternehmerverbänden sowie Mitbestimmung. Dieser Rheinische Kapitalismus gerät in der Europäisierung und Globalisierung der Märkte unter Druck, da diese einen Übergang von langfristig orientierten Stakeholdern zu kurzfristig orientierten Shareholdern (z. B. die sogenannten „Heuschrecken“) fördert<sup>7</sup>.

Gefahren für das Sozialmodell entstehen vor allem dadurch, dass die nationalen Arbeitsmärkte zunehmend am internationalen Wettbewerb der Lohnkosten teilnehmen. Lange Zeit waren Produkte und Kapital mobil, während die Arbeitskräfte einen stabilen Faktor darstellten. Im Zuge der europäischen wirtschaftlichen Integration hat der **grenzüberschreitende Einsatz von Arbeitskräften** aber zugenommen, sei es, dass Beschäftigte aus dem Ausland unmittelbar in die Organisation eines inländischen Unternehmens ein-

<sup>6</sup> Thomas Blanke/Jürgen Hoffmann, Gibt es ein Europäisches Sozialmodell? Voraussetzungen, Schwierigkeiten und Perspektiven einer europäischen Sozialpolitik, Kritische Justiz (KJ) 2006, S. 134 ff; Peter A. Hall/David Soskice (Hrsg.), Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage, 2001.

<sup>7</sup> Blanke/Hoffmann, aaO.



gebunden werden, sei es, dass Arbeitskräfte aus dem Ausland für eine kurze oder längere Zeit ins Inland entsandt eingesetzt werden, sei es, dass ausländische Niederlassungen gegründet bzw. Betriebe oder Betriebsteile („Standorte“) ins Ausland verlagert werden. Die Europäisierung und Globalisierung der Märkte bringt also nicht geringeren, sondern größeren sozialpolitischen Regelungsbedarf mit sich.

### 1.3 Die Entwicklung der Sozialpolitik der Gemeinschaft

Die langsame Entwicklung zu einer stärkeren sozialpolitischen Orientierung der Gemeinschaft begann mit dem ersten sozialpolitischen Aktionsprogramm der Kommission 1974<sup>8</sup>. In den 70er Jahren wurden im Zuge des sozialpolitischen Aufbruchs eine Reihe von sozialpolitischen arbeitsrechtlichen Richtlinien erlassen, und zwar nicht mehr nur zur Gleichbehandlung der Geschlechter<sup>9</sup>, sondern auch zum Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer

- bei Massenentlassung<sup>10</sup>,
- beim Betriebsübergang<sup>11</sup>,
- für den Fall der Insolvenz des Arbeitgebers<sup>12</sup>.

Dies erforderte zunächst Einstimmigkeit im Rat. Mit der Regierungsübernahme von Margaret Thatcher 1979 in Großbritannien, die sich gegen jegliche Form einer gemeinschaftlichen Sozialpolitik aussprach, wurde eine Fortsetzung dieser Politik jedoch unmöglich. Es bedurfte einer Änderung der Verträge und einer Erweiterung der Kompetenzen der Gemeinschaft in der Sozialpolitik, für die der damalige Kommissionspräsident Jacques Delors sich energisch einsetzte. Zu den Reformen unter dem Motto „Die soziale Dimension Europas“ suchte er auch die Unterstützung durch die europäischen Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften, die er zu einer Kooperation und zum „Sozialen Dialog“ einlud (Prozess des Sozialen Dialogs von Val Duchesse). Mit dem Sozialprotokoll des Maastrichter Vertrags von 1992 gelang es dann, die sozialpolitischen Kompetenzen der Gemeinschaft zu erweitern und den Sozialen Dialog in die Verträge aufzunehmen. Vorarbeiten enthielten die Einheitliche Europäische Akte von 1987 sowie die Charta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer von 1989. Das Sozialprotokoll des Maastrichter Vertrags galt zwar zunächst nicht für Großbritannien; 1998 wurde es aber ausdrücklich in den EG (Art. 136 ff) aufgenommen und war damit für alle Mitgliedstaaten verbindlich. Sozialpolitische Gesetzgebung ist seither auch durch Mehrheitsbeschluss möglich.

Der Amsterdamer Vertrag brachte 1998 zusätzlich noch Vorschriften für die europäische **Beschäftigungspolitik** (Art. 125 ff EG). Hier sollten die Mitgliedstaaten zwar weiterhin eine umfassende Zuständigkeit behalten. Die Gemeinschaft darf aber seither „koordinierte Beschäftigungsstrategien“ entwickeln und über die „offene Methode der Koordinierung“ (OMK) „die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten“ fördern, unterstützen und erforder-

<sup>8</sup> Für dieses und weiteres: Weiss, aaO.

<sup>9</sup> Richtlinie 76/207/EWG vom 9. 2. 1976, ABl. 1976, L 39.

<sup>10</sup> Richtlinie 75/129/EWG vom 17. 2. 1975, ABl. 1975, L 48/29.

<sup>11</sup> Richtlinie 77/187/EWG vom 14. 2. 1977, ABl. 1977, L 61/26.

<sup>12</sup> Richtlinie 80/987/EWG vom 20. 10. 1980, ABl. 1980, L 283/23.

lichenfalls ergänzen. Hier sind wichtige Instrumente des „soft law“ entwickelt worden, die zwar nicht rechtlich verbindlich sind, aber politischen Druck auf die Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten ausüben.

## 2. Das Europäische Sozialmodell

Europa, die Europäische Gemeinschaft und die Europäische Union werden durch die Mitgliedstaaten bzw. die Länder Europas gebildet. Und in diesem Raum haben kulturelle, soziale und historische Ähnlichkeiten zu vergleichbaren sozialpolitischen Erscheinungen geführt – dem „Europäischen Sozialmodell“. Das Bemerkenswerte an der Sozialpolitik der Gemeinschaft ist, dass sie nicht einfach nur ein „restatement“ umfasst (also nicht einfach nur bestehende sozialpolitische Konzepte harmonisiert). Im Gegenteil: Die Entwicklung der ökonomischen Integration droht bestimmte Elemente europäischer Sozialmodelle der Mitgliedstaaten sogar in Frage zu stellen.

Die Sozialpolitik der Gemeinschaft steht unter spezifisch gemeinschaftsrechtlichen Vorzeichen. Als Schlüssel zum Verständnis der europäischen Sozialpolitik können die Ziele der Lissabon-Strategie aus dem Jahr 2000 für Wachstum und Arbeitsplätze (bzw. für ein „dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und größerem sozialen Zusammenhalt“) dienen. Die Europäische Gemeinschaft sieht den Wirtschaftsraum Europa unter dem Vorzeichen des globalen Wettbewerbs von Wirtschaftsräumen; auch die Sozialpolitik solle letztlich einer Stärkung des Wirtschaftsraums Europa dienen. Durch eine koordinierte Beschäftigungsstrategie soll auf die „Förderung der Qualifizierung, Ausbildung und Anpassungsfähigkeit der Arbeitnehmer sowie der Fähigkeit der Arbeitsmärkte [hingearbeitet werden], auf die Erfordernisse des wirtschaftlichen Wandels zu reagieren“.

Weitere Stichworte sind „integrative Arbeitsmärkte“ sowie ein „lebenszyklusbezogener Ansatz in der Beschäftigungspolitik“. Entsprechend den beschäftigungspolitischen Leitlinien sind so Regelungen für den **Zugang zu den Arbeitsmärkten** und für die Schaffung bzw. Sicherung von **Beschäftigungsfähigkeit** (employability) zu wichtigen sozialpolitischen Zielen geworden. Auf der Tagesordnung steht nicht eine Fortschreibung oder Harmonisierung, sondern eine „Modernisierung und Entwicklung des europäischen Sozialmodells“<sup>13</sup>.

### 2.1 Gemeinschaftsrechtliches Leitmodell „Flexicurity“?

Ein spezifisches gemeinschaftsrechtliches Leitmodell lässt sich z. B. im bestehenden Korpus europäischen Arbeitsrechts erkennen. Eckpfeiler des europäischen Arbeitsrechts sind Gleichbehandlungsrechte, Arbeitsschutzrecht und individuelle Unterrichtsrechte.

<sup>13</sup> Siehe beschäftigungspolitische Leitlinien 2005-2008 vom 12.7.2005, 2005/600/EG.

In diesen Bereichen des Individualarbeitsrechts hat die Europäische Gemeinschaft zahlreiche Richtlinien erlassen, die tiefgreifenden Einfluss auf die Arbeitsrechte in den Mitgliedstaaten hatten<sup>14</sup>.

Das Antidiskriminierungs- und Gleichbehandlungsrecht lässt sich dabei im Kontext einer Beschäftigungspolitik lesen, die am gleichberechtigten Zugang zu den Arbeitsmärkten orientiert ist. Hier hat das europäische Arbeitsrecht vor allem mit den Antidiskriminierungsrichtlinien gerade auch in Deutschland zu Recht ausschließende Strukturen der Arbeitsmärkte, Exklusionswirkungen des Normalarbeitsverhältnisses und der internen Arbeitsmärkte sowie diskriminierende Elemente des deutschen Sozialmodells in Frage gestellt. Am deutlichsten ausgesprochen wurde diese beschäftigungspolitische Zielsetzung im Fall des Verbots der Diskriminierung wegen des Alters. Hierzu heißt es in Nr. 25 der Begründungserwägungen der Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf 2000/78/EG:

„(25) Das Verbot der Diskriminierung wegen des Alters stellt ein wesentliches Element zur Erreichung der Ziele der beschäftigungspolitischen Leitlinien und zur Förderung der Vielfalt im Bereich der Beschäftigung dar.“

Das Diskriminierungsverbot wegen des Alters stellt ein Sozialmodell in Frage, das auf einer Perspektive langer Erwerbstätigkeit im selben Unternehmen und dem Anwachsen sozialer Vorteile mit Alter und Betriebszugehörigkeit beruht<sup>15</sup> (also ein Sozialmodell, das von einem Normalarbeitsverhältnis ausgeht und daher auch diskriminierende Wirkungen für Frauen oder Personen mit Fürsorgeaufgaben hat). Dem setzen die gemeinschaftsrechtlichen Beschäftigungspolitiken eine Orientierung auf mobile, offene und **flexible Arbeitsmärkte** entgegen. Für sie bedürfte es der Sicherung von Qualifikation und Weiterbildung, Bildung und lebenslangem Lernen einerseits sowie einer wirksamen Unterstützung von Menschen, die sich in Übergangssituationen befinden, andererseits. Auch die Elternurlaubsrichtlinie 96/34/EG, die Teilzeitrichtlinie 97/81/EG und die Befristungsrichtlinie 99/70/EG lassen sich in diesem Kontext lesen, denn sie betonen die Notwendigkeit der Schaffung „flexibler“ Arbeitsverhältnisse und beinhalten in gewissem Umfang auch eine geringe Absicherung von flexibel und prekär Beschäftigten. Allerdings sind tragfähige Regelungsmodelle zur Sicherung von Beschäftigungsfähigkeit und Unterstützung in Übergangssituationen bisher allenfalls in Ansätzen entwickelt. Hierzu wären umfassendere Regelungsmodelle für „Flexicurity“ erforderlich, welche die soziale Sicherheit von Beschäftigten auf flexiblen Arbeitsmärkten gewährleisten könnten. Mit dem Grünbuch „Ein moderneres Arbeitsrecht für die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts“<sup>16</sup> hat die Kommission im Jahre 2006 versucht, einen Anlauf für ein umfassendes arbeitsrechtliches Konzept der „Flexicurity“ zu nehmen,

<sup>14</sup> Für einen Überblick siehe Weiss aaO.

<sup>15</sup> Siehe genauer Eva Kocher, Demographischer Wandel in der Arbeitswelt – Die Auswirkungen des Antidiskriminierungsrechts, ARBEIT. Zeitschrift für Arbeitsforschung, Arbeitsgestaltung und Arbeitspolitik 2005, S. 305-321.

<sup>16</sup> KOM(2006) 708 endg. vom 22. November 2006.

ist damit aber gescheitert. Denn die Konzepte des Grünbuchs sehen die Regulierung durch Arbeitsrecht fast ausschließlich als Problem und setzen nur auf die Deregulierung von Arbeitsmärkten. An Ideen für „Security“ fehlt es. Die bloße Abschaffung und Flexibilisierung des Normalarbeitsverhältnisses kann so für Frauen und Personen mit Fürsorgeaufgaben keine Fortschritte bringen, im Gegenteil: Gerade sie werden auf den flexiblen und offenen Arbeitsmärkten die schlechtesten Ausgangspositionen haben.

Ein weiterer Schwerpunkt des europäischen Arbeitsrechts liegt und lag auf der prozeduralen Regelung des Arbeitsschutzes und der Schaffung von **Informations- und Unterrichtungsrechten**, zum Beispiel bei Massenentlassungen, beim Betriebsübergang und bei der Insolvenz. Dies ist Ausdruck einer bestimmten Einstellung zur Regulierung von Wirtschaftstätigkeit, die deren Hauptaufgabe im Ausgleich von Informationsasymmetrien des Wettbewerbs sieht. Sie könnte bei effektiver Umsetzung aber auch zur Förderung einer unternehmerischen Kultur beitragen, die Beschäftigte als Subjekte mit ihren individuellen Lebensentwürfen und Wünschen wertschätzt und anerkennt, so dass selbst bloße Informationsansprüche eine betriebliche Kommunikation mit eigenen Dynamiken fördern können<sup>17</sup>.

## 2.2 Der Soziale Dialog in Europa und in der Europäischen Gemeinschaft

Der Schwerpunkt der betrieblichen Information und Kommunikation liegt in den Mitgliedstaaten auf **kollektiven Rechten** und auf **Mitwirkung/Mitbestimmung**. Eine Stärkung des europäischen Sozialmodells, wie es sich in den Mitgliedstaaten entwickelt hat, würde bedeuten, den Dialog der Sozialpartner zu fördern und Interessenvertretungen von Beschäftigten an unternehmerischen Entscheidungen zu beteiligen. Denn die autonome Regelung der Arbeitsbeziehungen mittels der Tarif- und Kollektivvereinbarungsautonomie macht schließlich den eigentlichen Kern des europäischen Sozialmodells aus<sup>18</sup>.

Im kollektiven Arbeitsrecht beschränkt sich die europäische Gesetzgebung zurzeit auf die **Information und Anhörung** von Beschäftigten und Beschäftigtenvertretern. Hierzu gibt es sowohl Regelungen für die nationale Ebene (Richtlinie 2002/14/EG), als auch für die europäische Ebene (Richtlinie 94/45/EG zum Europäischen Betriebsrat<sup>19</sup>; Richtlinie 2001/86/EG zur Arbeitnehmerbeteiligung in der Europäischen Aktiengesellschaft).

Seit den 90er Jahren gibt es auch eine Rechtsgrundlage für Kollektivverhandlungen auf europäischer Ebene (Art. 138 und 139 EG). Die Arbeitgebervereinigungen und Gewerkschaftsverbände sind danach einerseits zu allen sozialpolitischen Rechtssetzungsvorschlägen auf Gemeinschaftsebene anzuhören. Andererseits werden sie zum **Sozialen Dialog auf europäischer Ebene** ermutigt. Art. 139 Abs. 1 EG sieht ausdrücklich vor, dass vertragliche Beziehungen zwischen europäischen Arbeitgeber- und Gewerkschaftsverbänden hergestellt werden können, „einschließlich des Abschlusses von Vereinbarun-

<sup>17</sup> Siehe dazu auch Eva Kocher, Gestaltungs- und Verhandlungsrechte von Beschäftigten, WSI-Mitteilungen 2007, S. 434-439.

<sup>18</sup> Siehe Blanke/Hoffmann, KJ 2006, S. 134 ff.

<sup>19</sup> Zur Revision genauer unter <http://www.euro-betriebsrat.de/ebv/113.php>.

gen“. In der Rechtswissenschaft wird deshalb seit langem gehofft, dass Art. 139 EG eine Impulsfunktion für die Entwicklung eines europäischen Tarifsystems gewinnen werde<sup>20</sup>. Dies ist nicht eingetreten. Aber immerhin sind in den 1990er Jahren eine Reihe von **Rahmenvereinbarungen europäischer Sozialpartnerorganisationen** verabschiedet und in Richtlinienrecht überführt worden; die Richtlinien über Elternurlaub, Teilzeitarbeit, Befristung und die Arbeitszeit von Seeleuten und Flugpersonal sind in diesem Kontext entstanden<sup>21</sup>. Der Soziale Dialog nach Art. 138 und 139 EG hatte bisher insofern meistens einen Rechtssetzungsakt der Kommission zum Ziel. Erst seit 2002 gibt es auch Versuche einer „autonomen“ Umsetzung europäischer Rahmenvereinbarungen ohne Zuhilfenahme der Kommission. Die Rahmenvereinbarung über Telearbeit vom Juli 2002 ist die erste branchenübergreifende Vereinbarung dieser Art; im Oktober 2004 wurde die Vereinbarung über Stress am Arbeitsplatz unterzeichnet<sup>22</sup>.

Tarifverhandlungen und Arbeitskampf auf nationaler Ebene werden hingegen im Gemeinschaftsrecht nicht geregelt – und sie dürfen hier gar nicht geregelt werden. Der europäischen Gemeinschaft fehlt es hierfür an der Kompetenz. Nach **Art. 137 Abs. 5 EG** erstrecken sich die Kompetenzen der Gemeinschaft nicht auf „das Arbeitsentgelt, das Koalitionsrecht, das Streikrecht sowie das Aussperrungsrecht.“ So konnte sich lange der Eindruck halten, die kollektiven Arbeitsbeziehungen stellten einen „Schonbereich“ der europäischen Integration dar – und tatsächlich war dies auch so gewollt. Art. 137 Abs. 5 des EG-Vertrages lag die Überlegung zu Grunde, dass die mitgliedstaatlichen Vorstellungen von der Funktion der Tarifverträge und ihrer rechtlichen Wirkung zu unterschiedlich seien, als dass in diese eingegriffen werden sollte<sup>23</sup>.

### 3. Soziale Grundrechte in der EU

Bei genauerem Hinsehen und mit zunehmender Europäisierung der Arbeitsmärkte wird jedoch deutlich: Die Europäische Gemeinschaft erlässt zwar mangels Kompetenz keine Regeln zu nationalen Kollektivverhandlungen. Dies heißt aber nicht, dass das europäische Recht hier keinen Einfluss hätte. Vielmehr interpretiert der EuGH die unternehmerischen Grundfreiheiten in den bereits erwähnten Entscheidungen „Viking“ und „Laval“<sup>24</sup> so, dass sie die Streikfreiheit einschränken; in der Entscheidung „Rüffert“ hat der EuGH darüber hinaus die Tariftreueerklärung in Deutschland für europarechtswidrig erklärt<sup>25</sup>.

Das Projekt Europa hängt mittlerweile „am seidenen Faden“ der Zukunft des Europäischen Sozialmodells<sup>26</sup>. In einigen Staaten ist die Ratifikation des Verfassungsvertrags auch daran

<sup>20</sup>Manfred Weiss, Festschrift für Kissel, 1994, S. 1253 f.; Ulrich Zachert, Festschrift für Schaub, 1998, S. 826; Olaf Deinert, Der europäische Tarifvertrag, 1999.

<sup>21</sup>Rahmenvereinbarungen über Elternurlaub (Richtlinie (96/34/EG), Teilzeitarbeit (Richtlinie 97/81/EG) und Befristung (Richtlinie 99/70/EG) sowie die branchenspezifischen Arbeitszeitvereinbarungen für Seeleute (Richtlinie 1999/63/EG) und Flugpersonal (Richtlinie 2000/79/EG), die die Arbeitszeitrichtlinie ergänzen.

<sup>22</sup>Vgl. auch Theiss, Die Durchführung europäischer Sozialpartnervereinbarungen auf nationaler Ebene, 2005.

<sup>23</sup>Vgl. BAG 28.3.2006 – 1 ABR 58/04, AP Nr. 4 zu § 2 TVG Tariffähigkeit = NZA 2006, S. 1112 f.

<sup>24</sup>EuGH (Fn 1); siehe Kocher, Arbeit und Recht (AuR) 1-2/2008, S. 13 ff.

<sup>25</sup>EuGH, Urteil vom 3.4.2008 – C-346/06 (Rüffert); siehe Kocher, DB 2008 (erscheint demnächst).

<sup>26</sup>Blanke/Hoffmann, aaO, S. 150.

ge scheitert, dass es noch nicht gelungen ist, die soziale Dimension Europas mit Leben zu erfüllen. Die EU reagiert allenfalls defensiv auf diese politischen Zweifel und Legitimationsdefizite. So dürfen immerhin Betriebsverlagerungen seit Beginn des Jahres 2007 nicht mehr mit EU-Mitteln unterstützt werden, wenn an den neuen Standorten nicht zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden, und über den Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung können Ausgleichszahlungen geleistet werden<sup>27</sup>. Dies ist allenfalls eine Randkorrektur, die am Lohnkostenwettbewerb und am Standortwettbewerb, der durch die wirtschaftliche Integration vorangetrieben wird, nichts Grundsätzliches ändert<sup>28</sup>. Nach wie vor wirkt sich der sozialpolitische „Konstruktionsfehler“<sup>29</sup> der Gemeinschaft aus: Je weiter der Konstitutionalisierungs- und Verrechtlichungsprozess der Gemeinschaft voranschreitet, desto schmerzlicher macht sich das Fehlen einer Sozialordnung bemerkbar, die den unternehmerischen Freiheiten auf Augenhöhe entgegen treten könnte. Nach wie vor bemüht sich die Europäische Gemeinschaft nicht darum, die komparativen Vorteile regulierter Arbeitsrechtsordnungen<sup>30</sup> auf dem Weltmarkt auszuspielen.

Immerhin: Im europäischen Recht gibt es auf der Ebene der Grundsätze und Prinzipien erste **Schritte in Richtung eines sozialen Europas**. Der EuGH stellt mittlerweile die sozialpolitische Zielsetzung gleichberechtigt den wirtschaftlichen Zielen der Schaffung eines gemeinsamen Marktes gegenüber. Und, praktisch noch wichtiger, er erkennt die Bedeutung sozialer Grundrechte an. Die sozialen kollektiven Rechte wie zum Beispiel das Streikrecht hätten gleichwertige Grundrechtsqualität wie die Marktfreiheiten<sup>31</sup>.

Der Gerichtshof kann dies tun, weil im Zuge des Konstitutionalisierungsprozesses Europas auch die sozialen Rechte größeres Gewicht bekommen haben. Bereits 1989 wurde die Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer als politische Erklärung verabschiedet. Und in die **Charta der Grundrechte von 2000** wurden nach heftigen Auseinandersetzungen auch soziale Grundrechte aufgenommen. Die sozialen Grundrechte finden sich in der Charta im Abschnitt „Solidarität“:

- Recht auf Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer im Unternehmen (Art. 27),
- Recht auf Kollektivverhandlungen und Kollektivmaßnahmen einschließlich des Streikrechts (Art. 28),
- Recht auf Zugang zum Arbeitsvermittlungsdienst (Art. 29),
- Recht auf Schutz vor ungerechtfertigter Entlassung (Art. 30),
- Recht auf angemessene Arbeitsbedingungen (Art. 31),
- Verbot der Kinderarbeit und Schutz Jugendlicher am Arbeitsplatz (Art. 32),
- Schutz der Familie einschließlich des Rechts auf Gewährleistung der Vereinbarkeit von Familien- und Berufsleben (Art. 33) und
- Recht auf soziale Sicherheit und auf Sozialleistungen (Art. 34).

<sup>27</sup>Verordnung (EG) Nr. 1927/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 2006.

<sup>28</sup>Elke Ahlers/Fikret Oez/Astrid Ziegler, Standortverlagerungen in Deutschland – einige empirische und politische Befunde, Düsseldorf 2007.

<sup>29</sup>Weiss aaO.

<sup>30</sup>Bob Hepple, Labour Laws and Global Trade, 2005.

<sup>31</sup>Vgl. Michael Sunnus, AuR 1-2/2008, S. 8 ff.

Die Charta ist bislang nicht rechtsverbindlich. Immerhin verweist Art. 6 Abs. 2 EU auf die (für die meisten Mitgliedstaaten verbindliche) Europäische Menschenrechtskonvention als „gemeineuropäische Rechtsgrundsätze“<sup>32</sup>; Art. 136 EG nennt die Europäische Sozialcharta des Europarats und die Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer als weitere Referenzpunkte des Gemeinschaftsrechts. Mit dem Inkrafttreten der Lissabonner Reformverträge wird die **Grundrechtscharta** auch **rechtsverbindlich** werden. Dennoch: Mit der Anerkennung verbindlicher sozialer Rechte in den Vertragstexten alleine ist es nicht getan<sup>33</sup>. Es fehlt an entsprechenden sozialpolitischen Handlungsbefugnissen der Gemeinschaft. Nach wie vor kommt so dem EuGH eine zentrale Rolle bei der Gewährleistung der Grundrechte zu<sup>34</sup> - und es ist höchste Zeit, dass er diese auszufüllen beginnt.

## Websites

[http://ec.europa.eu/employment\\_social/index\\_de.html](http://ec.europa.eu/employment_social/index_de.html)

Europäische Kommission – Generaldirektion für Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit.

<http://www.eurofound.europa.eu>

European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.

[www.etui-rehs.org](http://www.etui-rehs.org)

European Trade Union Institute for Research, Education and Health and Safety.

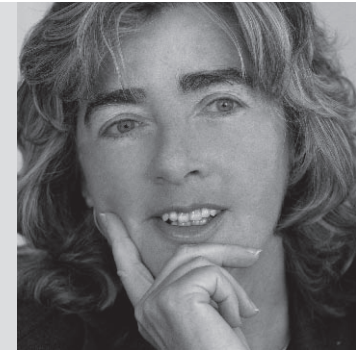
<sup>32</sup> Zum beabsichtigten Beitritt der EU als eigenständiger Rechtsperson siehe Art. 6 Abs. 2 des Lissabonner Reformvertrags.

<sup>33</sup> Siehe auch das opt-out von Polen und Großbritannien, vgl. Protokoll über die Anwendung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union auf Polen und das Vereinigte Königreich, Anhang zum Reformvertrag vom 12.12.2007.

<sup>34</sup> Kritisch Weiss aaO.

## Dr. Michaela Schreyer

Mitglied der Europäischen Kommission (1999-2004)



## „Ich möchte meine Europabegeisterung weitergeben“

Michaela Schreyer liebt es, sich um Vieles gleichzeitig zu kümmern, sagt sie. Doch es gibt einen Bereich, der sich durch ihr Berufsleben zieht, wie ein roter Faden: die öffentlichen Finanzen. Ganz gleich, ob als Assistentin am Institut für Steuern und Finanzen der FU Berlin, als finanzpolitische Sprecherin der Grünen oder als für den Haushalt der EU zuständiges Mitglied der EU-Kommission – immer befand sich die studierte Volkswirtin dort, wo es ums Geld geht. Vielleicht hat sie ein gewisses Faible fürs Finanzielle von der Mutter, einer gelernten Bankkauffrau, geerbt. Eine „Affinität zu Zahlen“ jedenfalls hatte die 57-Jährige schon immer. „Ökonomische Fragen spielen eine große Rolle im gesellschaftlichen Leben. Ich hatte immer den Ehrgeiz zu verstehen und mitzugestalten“, erklärt die Politikerin ihr Interesse.

Am Berliner FU-Institut für Steuern und Finanzen wurden auch die Weichen für das frauenpolitische Engagement der grünen Politikerin gestellt. Denn dort erlebte sie, dass Diplomarbeiten mit Frauenthemen

zunächst „nur zögerlich zugelassen“ wurden. In der Konsequenz hat sie sich ihnen besonders gewidmet – sei es in der Wissenschaft, zum Beispiel in der Frauensektion der Deutschen Gesellschaft für Soziologie, oder in Brüssel in der Kommissionsarbeitsgruppe für Gleichstellungsfragen in europäischer Politik.

Das aktuelle gesellschaftspolitische Geschehen führte die Wirtschaftswissenschaftlerin 1989 wieder nach Berlin: die Grünen holten sie als Senatorin für Stadtentwicklung und Umweltschutz in den vom damaligen Regierenden Bürgermeister Walter Momper geführten Senat.

„Das waren für mich die aufregendsten Jahre. Ich habe den Fall der Mauer und den Prozess der Wiedervereinigung hautnah miterlebt“, begeistert sich Michaela Schreyer noch heute. Das Engagement als Stadtentwicklerin, die damals eine Behörde mit 700 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern leitete, blieb allerdings ein kurzes Intermezzo: 1990 zerbrach die rot-grüne Koalition in



Berlin. Michaela Schreyer war dann zehn Jahre lang im Landesparlament tätig, hauptsächlich im Haushaltsausschuss. Einige Jahre später konnte sie als erste grüne EU-Kommissarin wiederum an exponierter Stelle mitgestalten, als sich Bedeutsames ereignete: zehn neue Mitgliedstaaten traten der EU 2004 bei. Für Michaela Schreyer „ein europapolitischer Traum, der ohne die deutsche Wiedervereinigung nicht realisierbar gewesen wäre“.

1999 wurde die gebürtige Kölnerin zum Mitglied der Europäischen Kommission ernannt, zuständig für die Bereiche Haushalt und Betrugsbekämpfung. Begeistert war Michaela Schreyer in Brüssel vor allem darüber, dass die „Themen auf europäischer Ebene 'grüner' waren, als auf nationaler Ebene“. Frauen-, Gleichstellungs- und Umweltfragen standen fast täglich auf der Tagesordnung. Als positiv hebt sie hervor, dass in der Arbeit der Kommission „Partei-politik keine Rolle spielt“ und dass man auf europäischer Ebene das Gemeinsame suche, statt auf dem Trennenden zu beharren. „Es gibt Wichtigeres, als den eigenen Kopf durchzusetzen“, fasst Schreyer ihre Brüsseler Erkenntnis gerne zusammen. Das galt auch für die umfassenden Erneuerungen im Haushalt, die die EU-Kommissarin durchgesetzt hat. Ihre Budgetreform ist gelungen.

Faszinierend fand Michaela Schreyer auch den großen Konsens im Europäischen Parlament über die Bedeutung von Frauenfragen. Auf EU-Ebene würde niemand Frauen-themen als „Gedöns“ abtun, sondern alle seien sich einig, dass es eine zentrale gemeinsame Aufgabe ist, Gleichstellung zu erreichen. Ihre Begeisterung für Europa möchte sie an die junge Generation weitergeben. Derzeit tut sie dies am Otto-Suhr-

Institut der FU Berlin und an der Hertie School of Governance, wo sie Europapolitik lehrt, und als Vizepräsidentin der Europäischen Bewegung Deutschland.

Sabine Heines

#### Vita

Michaela Schreyer wurde 1951 in Köln geboren. Von 1970-1976 studierte sie an der dortigen Universität Wirtschaftswissenschaften und Soziologie. 1977-1982 ging sie als wissenschaftliche Assistentin an die FU Berlin. 1983 promovierte sie in Ökonomie und begann im gleichen Jahr als wissenschaftliche Mitarbeiterin der Grünen im Bundestag in Bonn. 1987-1988 arbeitete die Volkswirtin als wissenschaftliche Referentin am IFO-Institut für Wirtschaftsforschung, München. 1989 begann ihre politische Laufbahn: sie wurde Senatorin für Stadtentwicklung und Umweltschutz in Berlin (1989-1990) und ab 1991 Mitglied des Abgeordnetenhauses von Berlin, unter anderem Fraktionsvorsitzende der Grünen. Von 1999 bis 2004 war Michaela Schreyer Mitglied der Europäischen Kommission, zuständig für den EU-Haushalt und Betrugsbekämpfung. Seit 2006 ist sie Vizepräsidentin des Netzwerks Europäische Bewegung Deutschland, engagiert sich im Kuratorium des Europäischen Jugendparlaments in Deutschland e. V., lehrt am politikwissenschaftlichen Otto-Suhr-Institut der FU Berlin sowie an der Hertie School of Governance und ist seit 2008 stellvertretende Vorsitzende des Stiftungsrats der Viadrina-Universität Frankfurt/Oder.

Dagmar Schiek

## Über den Umgang mit Mehrfachdiskriminierungen: Die Anti-Diskriminierungsrichtlinien und das AGG<sup>1</sup>

### 1. Einleitung

Das Anti-Diskriminierungsrecht der Europäischen Gemeinschaften war traditionell an einzelnen Diskriminierungsgründen ausgerichtet. Seit 1957 bestehen das europäische Verbot der Diskriminierung wegen der Nationalität eines anderen Mitgliedstaates (heute Artikel 12 EG Vertrag sowie Artikel 39, 43 und 46 EG-Vertrag) und das Gebot der Entgeltgleichheit unabhängig vom Geschlecht (heute Artikel 141 EG Vertrag). Aufgrund des übergreifenden Ziels der Errichtung des Gemeinsamen Marktes wurde der Diskriminierung wegen der Nationalität weit mehr Aufmerksamkeit geschenkt als der Entgeltgleichheit. Obwohl es viele Fälle gab, in denen man sowohl an eine Geschlechtsdiskriminierung als auch an eine Diskriminierung wegen der Nationalität hätte denken können, wurden Klagen in der Regel nur unter einer der beiden Kategorien behandelt<sup>2</sup>.

### ■ Beispiele:

Vom heutigen Artikel 39 EG profitierte zum Beispiel Herr Sotgiu, der als Italiener bei der deutschen Post arbeitete, und weniger Übergangsgeld erhielt als seine deutschen Kollegen<sup>3</sup>.

Teilzeitbeschäftigte Arbeitnehmerinnen der Firma Bilka, denen eine Betriebsrente verweigert wurde, konnten aus dem heutigen Artikel 141 EG einen Anspruch auf nachträgliche Aufnahme in den „Pensionsplan“ erstreiten<sup>4</sup>.

Viele Klagen, die auf den heutigen Artikel 39 EG gestützt waren, wurden von Frauen eingereicht. So erstritt u. a. Frau Chiara-Spotti in ihrer Klage gegen eine deutsche Universität das Recht, als Fremdsprachenlektorin unbefristet beschäftigt zu werden<sup>5</sup>. Frau Schöning-Kougebetopoulou erstritt bei ihrem Verfahren gegen ein deutsches Krankenhaus eine frühere Gehaltserhöhung im Wege des „Bewährungsaufstiegs“,

<sup>1</sup> Dieser Beitrag fasst meine englischsprachigen Veröffentlichungen zum Thema „intersectionality“ zusammen. Die folgenden Beiträge werden nicht im Einzelnen zitiert: D. Schiek, Broadening the Scope and the Norms of EU Gender Equality Law: Towards a Multidimensional Conception of Equality Law. 12 Maastricht Journal of European and Comparative Law (2005), 427-465, D. Schiek, From EU Non-Discrimination Law towards Multidimensional Equality Law for Europe, in: D. Schiek / V. Chege (eds) European Union Non-Discrimination Law: Comparative Perspectives on Multidimensional Equality Law (London: Routledge Cavendish 2008). Schiek (Hg.), Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz: Ein Kommentar aus europäischer Perspektive wird abgekürzt zitiert als Schiek/Autor(in), AGG 2007, § (Abschnitt) Rn. #.

<sup>2</sup> Näher hierzu R. Nielsen, Is European Union equality law capable of addressing multiple and intersectional discrimination yet? In: D. Schiek/V. Chege (Hg.) European Non-Discrimination Law, (s. vorige Note), 31-50.

<sup>3</sup> EuGH 152/73, Slg. 1974, 153.

<sup>4</sup> EuGH 170/84, Slg. 1986, 1620.

<sup>5</sup> EuGH C-272/92 (Spotti), Slg. 1993, I-5202, knappe Darstellung dieser Entscheidung und der Parallelentscheidung Allué (EuGH C-259 u. a./91, Slg. 1993, I-4309) Schiek, Europäisches Arbeitsrecht, 3. Aufl. 2007, Teil 2 B Rn. 11 (S. 224f).

da entgegen der Auffassung ihres Arbeitgebers auch ihre Tätigkeit in einem griechischen Krankenhaus als qualifizierend anzusehen war<sup>6</sup>. In keinem der beiden Fälle wurde geprüft, ob etwa der Anteil von Frauen an den Fremdsprachenlektor/-inn/-en oder an den Ärzt/-inn/-en aus einem anderen Mitgliedstaat der EU höher war als der der Männer. In diesem Fall hätte die Klage auch auf mittelbare Diskriminierung von Migrantinnen gestützt werden können.

Mit Artikel 13 EG, der durch den Vertrag von Amsterdam eingefügt wurde, und den sogenannten Anti-Diskriminierungsrichtlinien, die im Anschluss daran verabschiedet wurden,<sup>7</sup> hat sich die Zahl der „Diskriminierungsgründe“ im Recht der Europäischen Union vervielfacht. Das EU Recht verbietet nun Diskriminierung aufgrund von „Rasse“<sup>8</sup> und ethnischen Ursprung, wegen des Geschlechts, einer Behinderung, der sexuellen Orientierung, Religion und Weltanschauung sowie des Alters. Damit wird sich viel häufiger als bisher die Frage stellen lassen, ob Diskriminierung nicht nur aufgrund eines Grundes, sondern aufgrund mehrerer Gründe aufgetreten ist.

### ■ Beispielsfragen

Ist die Ablehnung einer aufgrund schwerer Diabetes übergewichtigen Bewerberin bei einer Bewerbung als Modeverkäuferin auf ihre Behinderung oder ihr Geschlecht oder beides zurückzuführen?

Wie ist es zu beurteilen, wenn ein Arbeitgeber eine Beschäftigte einer Leiharbeitsfirma nicht einsetzt, weil sie ihr Haar in kleinen Zöpfchen trägt – wobei die dunkle Hautfarbe der Arbeitnehmerin keine Rolle gespielt haben soll?

Welche Diskriminierung zeigt sich, wenn eine Frau mit Kopftuch zwar als Reinigungsfachkraft, aber nicht als Lehrerin arbeiten darf? Geht es dabei um die Religion, den ethnischen Ursprung oder das Geschlecht?

<sup>6</sup> EuGH C-15/96, Slg. 1998, I-1-47, hierzu Schiek, ebenda, Rn. 12 (S. 225).

<sup>7</sup> Dies sind die Richtlinien 2000/43/EG (zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft, ABl. 2000 L 180/22), 2000/78/EG (zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf, ABl. 2000 L 303/16), 2002/73/EG (zur Änderung der Richtlinie 76/207/EWG des Rates zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in Bezug auf die Arbeitsbedingungen, ABl. 2002 L 269/15) sowie 2004/113/EG (zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen beim Zugang zu und der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen (zusammenhängende Darstellung der Richtlinien bei Schiek/Schiek ADG (2007), Einleitung Rn. 35-37).

<sup>8</sup> Wie auch im 6. Erwägungsgrund der RL 2000/43/EG nochmals bestätigt wird, gibt es keine Berechtigung dafür, die Menschheit in verschiedene Rassen einzuteilen. Dennoch gibt es rassistische Diskriminierung. Diese beruht auf der Zuschreibung einer nicht existierenden „Rasse“, meist aufgrund äußerer Merkmale, die jedoch nicht auf die Hautfarbe beschränkt sind. Dieser sozio-kulturelle Rassenbegriff stellt auf die Wahrnehmung einer Person als weniger würdig ab. Diese Einordnung trifft in Deutschland z. B. Menschen „südländischen Erscheinungsbildes“ (ein Begriff, der häufig in Polizeiberichten auftaucht) oder sogenannte Russlanddeutsche. Auch Antisemitismus sowie Diskriminierung von Menschen mit dunkler Hautfarbe nimmt zu (näher Schiek/Schiek AGG (2007), § 1 Rn. 9-18). Im Folgenden wird der Begriff der „Rasse“ in Anführungszeichen benutzt, um auf die Problematik hinzuweisen.

Wie ist die Situation einer Frau zu beurteilen, der aufgrund ihrer Behinderung das Sorgerecht für ihre Kinder verweigert wird oder der gar eine Sterilisierung nahegelegt wird? Diskriminiert ein Gericht, das einer lesbischen Frau das Sorgerecht für ihre Kinder entzieht, nachdem der ehemalige Ehemann und Kindsvater dies unter Hinweis auf ihre sexuelle Orientierung beantragt hat?

Dieser Beitrag diskutiert, welchen Schwierigkeiten das Recht, und insbesondere das EU-Recht, begegnet, wenn es gilt, multidimensionale Diskriminierung von Frauen zu erfassen, und wirft einen kurzen Blick auf die Behandlung der Problematik im deutschen AGG. Dabei sind keine einfachen Antworten möglich. Komplexe Probleme erfordern eine komplexe Herangehensweise, die bisher weder auf der europäischen Ebene noch in der deutschen Rechtsordnung adäquat gewährleistet ist.

In einem ersten Schritt werden spezifische Probleme der rechtlichen Erfassung mehrdimensionaler Diskriminierung von Frauen dargestellt. Anschließend werden Interpretationen des EU-rechtlichen Rahmens vorgeschlagen, die diesen Problemen eher gerecht werden. Schließlich wird kurz auf die Vorschriften des AGG eingegangen.

## 2. Multidimensionalität als Problem für das Diskriminierungsrecht

### 2.1 Ursprung der Debatte in den 1980er Jahren

Die Wechselbeziehung von verschiedenen Dimensionen der gesellschaftlichen Ausschließung von Frauen, die zugleich einer ethnischen Minderheit angehören oder deren Lebensweise von der dominanten Heterosexualität abweicht, wurde zuerst in den 1980er Jahren unter dem Stichwort „intersectionality“ diskutiert. Dies geschah vorrangig in den Vereinigten Staaten von Amerika (im folgenden: USA), aber auch in Europa.

In den USA kritisierten schwarze feministische Forscherinnen Kampagnen für Anti-Diskriminierungsrecht sowie feministische und antirassistische Politik wegen ihrer essentialistischen Ausrichtung: Während anti-rassistische Politik sich auf die Situation schwarzer Männer konzentrierte, tendierte feministische Politik dazu, die Erfahrungen weißer Mittelklassefrauen als allgemeine Erfahrung aller Frauen einzuordnen. Mit anderen Worten: Wo die „Black power“ Bewegung den schwarzen Mann essentialisierte<sup>9</sup>, essentialisierte die feministische Bewegung die weiße Mittelklassefrau. Die Lebenssituation schwarzer Frauen wurde nicht wahrgenommen.

<sup>9</sup> Dazu zum Beispiel M. Wallace, 'A black feminist's search for sisterhood', in G. T. Hull, P. B. Scott and B. Smith (eds), 'All Women are White, All Blacks are Men, But Some of Us are Brave', New York: Feminist Press, 1982 pp. 5-12.



## ■ Beispiel

Ein Beispiel aus dem Jahre 1982 mag dies verdeutlichen: Auf die Frage, warum eine Ausstellung der künstlerischen Werke von Frauen kein einziges Werk einer schwarzen Frau zeigte, antwortete eine weiße Feministin: „Aber dies ist eine Frauenausstellung!“<sup>10</sup>

In Deutschland wurde dieselbe Problematik am Anfang der 1990er Jahre debattiert. Insbesondere Jessica Jacoby und Gotlinde Magiriba Lwanga forderten die Benennung von Unterschieden zwischen Frauen ein<sup>11</sup>. Sie betonten, dass die überwiegend an christlicher und „weißer“ Kultur orientierte Wahrnehmung deutscher Feministinnen eine bestimmte (und beschränkte) hegemoniale Sichtweise darstellte. Ihre Veröffentlichung wurzelte in entsprechenden Diskussionen der 1980er Jahre, die während der „Frauenwochen“ der 1990er Jahre kontrovers weitergeführt wurden<sup>12</sup>. In der etablierten akademischen Diskussion stießen sie jedoch auf wenig Resonanz. Wenn Deutsche heute die Thematik „Intersektionalität“ aufgreifen, beziehen sie sich meist auf US-amerikanische Literatur<sup>13</sup>.

Die Diskussion von Intersektionalität in den Rechtswissenschaften beginnt fast immer mit der Theorie von K. Crenshaw. Sie hatte vor dem Hintergrund der oben erwähnten Diskussionen in den 1990er Jahren den Begriff „Intersectionality“ (Intersektionalität, oder Schnittstellenposition) etabliert<sup>14</sup>. Ihre Überlegungen begannen mit den spezifischen Erfahrungen schwarzer Frauen auf dem Arbeitsmarkt und bezüglich sexueller Gewalt. Sie forderte, dass es auch für solche spezifischen Situationen wirksamen Rechtsschutz geben sollte, und hat jüngstens spezifische Instrumente im Völkerrecht vorgeschlagen<sup>15</sup>. Die Problematik multidimensionaler Diskriminierung ist keineswegs ausschließlich ein juristisches Problem; die meisten Veröffentlichungen sind vielmehr den Sozial- und Politikwissenschaften zuzurechnen<sup>16</sup>.

<sup>10</sup> A Walker, 'One child of one's own: A meaningful digression within the work(s) – an Excerpt, in Hull et al (eds.), ibid, 37-47, p. 40.

<sup>11</sup> Was 'sie' schon immer über Antisemitismus wissen wollte, aber nie zu denken wagte, in Beiträge zur feministischen Theorie und Praxis, 1990, no. 13, 27-95.

<sup>12</sup> Näher U. Vieten, Intersectionality: Scope and multidimensional equality within the European Union: Traversing national boundaries of inequality? In: D. Schiek/ V. Chege (Hg.), supra Fn.1, 93-113.

<sup>13</sup> Vgl. etwa G. Axeli-Knapp, Race, class, gender: Reclaiming baggage in fast travelling theories, in: 12 European Journal of Women's Studies (2005), 249-65; C. Klinger / G. Axeli-Knapp, Achsen der Ungleichheit – Achsen der Differenz Verhältnisbestimmungen von Klasse, Geschlecht, „Rasse“ / Ethnizität, 29 transit (2005), online: [http://www.iwm.at/index.php?option=com\\_content&task=view&id=232&Itemid=230](http://www.iwm.at/index.php?option=com_content&task=view&id=232&Itemid=230).

<sup>14</sup> K. Crenshaw, 'Demarginalizing the intersection of race and sex: A black feminist critique of anti-discrimination law doctrine, feminist theory, and anti-racist politics', University of Chicago Legal Forum 1989, 139-67 (zitiert nach D. K. Weisberg (ed.) Feminist Legal Theory: Foundations, Philadelphia: Temple, 1993, 383-95); K. Crenshaw, 'Mapping the margins: intersectionality, identity politics, and violence against women of Color', 43 Stanford Law Review (1991), 1241-99.

<sup>15</sup> See K. Crenshaw, Background Paper for the Expert Meeting on the Gender-Related Aspects of Race# Discrimination, Zagreb, Croatia , 2000, online: [http://www.wicej.addr.com/wcar\\_docs/crenshaw.html](http://www.wicej.addr.com/wcar_docs/crenshaw.html).

<sup>16</sup> Z. B. N. Yuval-Davis, 'Intersectionality and Feminist Politics', European Journal of Women's Studies, 2006, vol. 13, 193-209; M. Verloo, 'Multiple Inequalities, intersectionality and the European Union', European Journal of Women's Studies, 2006, vol. 13, 211-28; A. Brah and A. Phoenix, 'Aint I a woman? Revisiting intersectionality', Journal of International Women's Studies, 2004, vol. 5, 75-86; A. Ludvig, 'Differences between women? Intersecting voices in a female narrative', European Journal of Women's Studies, 2006, vol. 13, 245-57; L. McCall, 'The complexity of intersectionality', Journal of Women in Culture and Society, 2005, vol. 35, 1771-1800.

## 2.2 Besondere Probleme adäquater rechtlicher Reaktionen?

In der rechtswissenschaftlichen Diskussion finden es die meisten Autorinnen und Autoren wichtig, zwischen verschiedenen Arten, in denen mehrere Dimensionen der Ungleichheit sich zueinander verhalten, zu unterscheiden. Üblich ist die Unterscheidung zwischen additiver und intersektioneller Diskriminierung.

Bei additiver Diskriminierung stehen mehrere Diskriminierungen aufgrund verschiedener Eigenschaften einer Person relativ unverbunden nebeneinander<sup>17</sup>.

### ■ Beispiel (aus Großbritannien):

R, die afro-karibischer Herkunft ist, und T, der weiß ist, arbeiten für denselben Arbeitgeber. Während einer Fortbildung bemerkt T: „Sie (Britten afrokaribischer Herkunft) kommen hierher, nutzen das soziale System aus und gehen dann zurück“. R beschwert sich über diesen rassistischen Kommentar. Kurz darauf werden gegen sie disziplinarische Verfahren eingeleitet, da sie sich auf der Fortbildung sexuell zu freizügig verhalten habe. Sie wird entlassen; T wegen einer rassistischen Bemerkung abgemahnt<sup>18</sup>.

Hier steht am Anfang der Diskriminierungserfahrung die rassistische Diskriminierung. Anschließend wird R als Frau diskriminiert, denn Männern wird in der Regel „sexuelle Freizügigkeit“ nicht zum Vorwurf gemacht.

Intersektionelle Diskriminierung trifft ganz spezifisch Personen, die auf der Schnittstelle zwischen mehreren Benachteiligungen leben<sup>19</sup>, also z. B. schwarze Frauen, behinderte Lesben oder ältere Frauen islamischen Bekenntnisses. Die eingangs gegebenen Beispiele beschreiben alle Situationen intersektioneller Diskriminierung.

Die meisten Autoren stimmen darin überein, dass intersektionelle Diskriminierung rechtlich schwieriger zu fassen ist. Ausgangspunkt sind dabei in der Regel Gerichtsentscheidungen aus den USA, Großbritannien und Kanada, in denen die Richter sich weigerten, eine besondere Kategorie „Frau ethnischer Minderheit“ oder ähnliches anzuerkennen.

### ■ Beispiele

Besonders illustrativ ist der Fall „de Graffenreid“<sup>20</sup> vor dem US Supreme Court. Hier hatten schwarze Frauen geklagt, die von der Entlassungspolitik des Unternehmens überproportional negativ betroffen waren. Allerdings war weder zuungunsten aller Frauen noch zuungunsten all derjenigen, die als Angehörige einer ethnischen Minder-

<sup>17</sup> Vgl. Schiek/Schiek, AGG Rn. 2 zu § 4, Hannett, 'Equality at the intersections': The Legislative and Judicial Failure to Tackle Multiple Discrimination', Oxford Journal of Legal Studies 2003, vol. 23, Fn. 11 u. 12; L. Roseberry, 'The Limits of Employment Discrimination Law in the United States and the European Community', Copenhagen: DJØF Publishing, 1999, 331-38.

<sup>18</sup> Thomas v. Robinson, [2003] Industrial Relations Law Report 7.

<sup>19</sup> Vgl. Crenshaw, oben Fn. 15; N. Duclos, 'Disappearing women: Racial minority women in human rights cases', Canadian Journal of Women and Law, 1993, vol. 6, 25-51; Ashiagbor 'The intersections between gender and "race" in the labour market: Lessons for anti-discrimination law', in A. Morris, T. O'Donnell (eds) Feminist Perspectives on Employment Law, London: Cavendish, 1999, 139-60.

<sup>20</sup> DeGraffenreid v. General Motors Assembly Div., 413 F. Supp. 142 (US Federal Court of Appeal).

heit galten, eine vergleichbar nachteilige Wirkung festzustellen. Das Gericht verweigerte sich der Einsicht, dass schwarze Frauen die geschützte Gruppe im Gleichstellungsrecht sein könnten. Demzufolge fordern US-amerikanische Autorinnen und Autoren heute, dies ausdrücklich gesetzlich festzulegen<sup>21</sup>.

In der britischen Diskussion wird immer wieder eine Entscheidung des Court of Appeal<sup>22</sup> erwähnt, der die erfolglose Bewerbung einer schwarzen Frau auf den Posten des persönlichen Referenten des Lord Chancellor zugrunde lag. Der Lord Chancellor hatte als Einstellungsbedingung verlangt, dass Kandidaten ihm persönlich bekannt sein mussten. Damit waren weniger Schwarze und weniger Frauen angesprochen als es deren Anteil an der Bevölkerung Großbritanniens entsprach. Der C A erkannte dies zwar, schloss aber, dass die Klägerin eine statistische Benachteiligung aufgrund eines der Merkmale nachweisen musste.

In der deutschen Literatur wird zuweilen eingewandt, solche Probleme der engen Auslegung von Gesetzen sowie der Anforderung, eine konkrete Vergleichsperson zu benennen, seien auf den US-amerikanischen Kontext beschränkt<sup>23</sup>. Diese Sichtweise ist nicht ganz zutreffend, blendet sie doch aus, dass neben US-amerikanischen<sup>24</sup> auch britische<sup>25</sup> Gerichte den Sachverhalt einer intersektionellen Diskriminierung zuweilen anerkennen haben. Zutreffend ist, dass im europäischen Recht die teleologische (d. h. am Zweck einer Norm orientierte) sowie die systematische Auslegung von Rechtsvorschriften stärker verbreitet sind als im anglo-amerikanischen Recht. Daher ist es im EU Recht eher zu erwarten, dass die Rechtsvorschriften so ausgelegt werden, dass sie ihre größtmögliche Effektivität entfalten. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Erfassung multipler und insbesondere intersektioneller Diskriminierung im EU-Recht kein Problem ist.

<sup>21</sup> B. Areheart, 'Intersectionality revisited. Why Congress should amend Title VII to recognise intersectional claims', Express O Print series, 2006, paper 1289.

<sup>22</sup> Coker and Osamor v The Lord Chancellor (unreported CA(2001/0294), nach Hannet, Equality at the Intersections, 23 Oxford Journal of Legal Studies (2003), 65-85, 74. Ebenso Court of Appeal, Bahl v Law Society [2004] EWCA Civ 1070 on 30th July 2004, reported: [2004] IRLR 799.

<sup>23</sup> Däubler/Däubler AGG § 4 Rn. 21.

<sup>24</sup> Vgl. Lam v University of Hawaii 40 F3d 1551, 1562 (9th Circuit): Die Bewerberin wurde als asiatische Frau diskriminiert. Zwar haben asiatische Männer und weiße Frauen an dieser Universität dieselben Chancen wie weiße Männer. Dennoch werden asiatische Frauen gegenüber asiatischen Männern und weißen Frauen benachteiligt.

<sup>25</sup> Das Employment Tribunal (Arbeitsgericht) hatte als erste Instanz in der Rechtssache Bahl v Law Society entschieden, dass Frau Bahl aufgrund ihres Geschlechts und ihres ethnischen Ursprungs diskriminiert wurde. Entscheidungen von Employment Tribunals werden nicht berichtet. Die Fakten sowie die Begründung können jedoch aus der Entscheidung des Employment Appeal Tribunals entnommen werden (The Law Society v. Kamlesh Bahl No. Appeal Nos. EAT/1056/01/DA EAT/1057/01/DA EAT/1058/01/D Employment Appeal Tribunal 31 July 2003, reported: [2003] I.R.L.R. 640).

### 3. Multidimensionale Diskriminierung im EU-Recht

#### 3.1 Intersektionalität im EU-Rechtsrahmen zur Gleichbehandlung von Personen

Die in Artikel 13 EG-Vertrag nur anvisierten Diskriminierungsverbote werden durch eine Anzahl von Richtlinien<sup>26</sup> konkretisiert. Überwiegend gelten diese Richtlinien nur für Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf. Die Richtlinien 2000/43/EG und 2004/113/EG erfassen darüber hinaus den Zugang zu und die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen. RL 2000/43/EG erfasst außerdem Bildung, Gesundheitsdienste, soziale Vorteile sowie soziale Sicherheit. Inzwischen liegt ein Entwurf einer weiteren Richtlinie vor, die Diskriminierung aufgrund von Religion und Weltanschauung, sexueller Orientierung, des Alters oder einer Behinderung in den Bereichen Bildung, Gesundheitsdienste sowie Zugang zu und Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen erfassen soll<sup>27</sup>. Der Entwurf ist allerdings noch umstritten. Schon dieser kurze Überblick zeigt, dass das EU-Anti-Diskriminierungsrecht wenig übersichtlich ist. Zugleich mit der Vervielfältigung von Diskriminierungsgründen hat sich der Diskriminierungsschutz für einzelne Gründe sehr unterschiedlich entwickelt. Dadurch wird der Diskriminierungsschutz fragmentiert (zersplittert). Dies beeinträchtigt auch den Schutz vor Mehrfachdiskriminierung.

#### ■ Beispiele

So muss sich eine Frau, die wegen des Tragens eines „islamischen“ Kopftuchs beim Zugang zur Bildung diskriminiert wird, auf die RL 2000/43/EG stützen und den ethnischen Aspekt der Diskriminierung in den Vordergrund stellen, obwohl es sich um Diskriminierung wegen des Geschlechts, der Religion und der ethnischen Zugehörigkeit handelt. Künftig würde sie auch religiöse Diskriminierung ins Spiel bringen können, nicht aber ihr Geschlecht.

Eine Frau mit AIDS, der ein Versicherungsvertrag verweigert wird, muss den Geschlechtsaspekt in den Vordergrund stellen, obwohl auch eine Diskriminierung wegen einer Behinderung in Betracht kommt. Dieser Fall würde künftig eventuell von zwei Richtlinien erfasst, die in ihrer Terminologie voraussichtlich voneinander abweichen werden.

Die Umsetzung der Antidiskriminierungsrichtlinien hat allerdings in den meisten Mitgliedstaaten zu einem stärker einheitlichen Anwendungsbereich des Diskriminierungsschutzes geführt<sup>28</sup>.

Die Richtlinien 2000/43 und 2000/78 sind nicht blind gegenüber dem Problem der Mehrfachdiskriminierung, wie ihre Erwägungsgründe zeigen.

#### ■ Erwägungsgründe RL 2000/43/EG (Auszug)

(14) Bei der Anwendung des Grundsatzes der Gleichbehandlung ohne Ansehen der Rasse oder der ethnischen Herkunft sollte die Gemeinschaft im Einklang mit Artikel

<sup>26</sup> Siehe oben Fußnote 7.

<sup>27</sup> KOM (2008) 426 endg (2 Juli 2008).

<sup>28</sup> Näher Schiek/Schiek, AGG (2007), § 2 Rn. 3.

3 Abs. 2 EG Vertrag bemüht sein, Ungleichheiten zu beseitigen und die Gleichstellung von Männern und Frauen zu fördern, zumal Frauen häufig Opfer mehrfacher Diskriminierungen sind.

### ■ Erwägungsgründe RL 2000/78/EG (Auszug)

(3) Bei der Anwendung des Grundsatzes der Gleichbehandlung ist die Gemeinschaft gemäß Artikel 3 Absatz 2 des EG-Vertrags bemüht, Ungleichheiten zu beseitigen und die Gleichstellung von Männern und Frauen zu fördern, zumal Frauen häufig Opfer mehrfacher Diskriminierung sind.

Der Vorschlag der neuen Richtlinie enthält eine entsprechende Formulierung in Erwägungsgrund 13. Die Richtlinien zur Diskriminierung wegen des Geschlechts (RL 2002/73/EG und RL 2004/113/EG) erwähnen das Problem der Mehrfachdiskriminierung demgegenüber gar nicht. Diese Differenzierung ist schwer nachvollziehbar. Um einen angemessenen Schutz vor Diskriminierung zu erreichen, ist es nicht ausreichend, bei Diskriminierungen wegen der „Rasse“, des ethnischen Ursprungs, einer Behinderung, des Alters, der sexuellen Orientierung sowie der Religion und Weltanschauung eventuelle geschlechtsspezifische Ausprägungen zu beachten. Ebenso notwendig ist es, wahrzunehmen, dass die Diskriminierung von Frauen unterschiedliche Formen in Abhängigkeit von all diesen Merkmalen annimmt.

### 3.2 Mehrfachdiskriminierung im Blickfeld der EU-Kommission

Die EU-Kommission hatte 2006 eine Studie zur Mehrfachdiskriminierung in Auftrag gegeben. Diese kommt u. a. zu dem Ergebnis, dass jeder von Mehrfachdiskriminierung betroffen sein könnte<sup>29</sup>. Diese Schlussfolgerung illustriert eindrücklich, wie Multidimensionalität so missverstanden werden kann, dass sie zur Entschärfung des Anti-Diskriminierungsrechts beiträgt. In der sozialen Realität sind Personen keineswegs gleichmäßig von Diskriminierungen betroffen. Vielmehr unterscheidet jeder einzelne der Diskriminierungsgründe Personen, zu deren Nachteil Diskriminierung wirkt, von denen, die von eben dieser Diskriminierung profitieren: Geschlechtsdiskriminierung wirkt zum Nachteil von Frauen, ethnische Diskriminierung zum Nachteil ethnischer Minderheiten und zugunsten der Mehrheitsbevölkerung, Diskriminierung Homosexueller wirkt zum Vorteil Heterosexueller etc.. Diese Komplexität wird dadurch vervielfacht, dass jeder Mensch jeden der acht Diskriminierungsgründe des EU Rechts (Alter, sexuelle Orientierung, Religion und Weltanschauung, Geschlecht, Behinderung bzw. Nichtbehinderung und ethnischen Ursprung) aufweist. Einzelne Personen können jedoch in einigen Hinsichten von Diskriminierung benachteiligt werden und in anderen Hinsichten von Diskriminierung profitieren.

<sup>29</sup> H. Bielefeldt, Bekämpfung von Mehrfachdiskriminierung. Praktiken, Politikstrategien und Rechtsvorschriften. Brüssel: Europäische Kommission, September 2007 (online: [http://ec.europa.eu/employment\\_social/publications/2007/ke8207458\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/publications/2007/ke8207458_de.pdf)). Wörtlich heißt es auf Seite 36: „In Anerkennung der Tatsache, dass alle Menschen mehrere Identitäten haben, lässt sich die Frage, wer für Mehrfachdiskriminierung anfällig ist, leicht beantworten: Jeder ist potenziell anfällig.“

### ■ Beispiel

Frau A., die als zur ethnischen Mehrheitsbevölkerung gehörig angesehen wird und in Übereinstimmung mit der heterosexuellen Norm lebt, kann dennoch aufgrund ihres Geschlechts diskriminiert sein. Um sich am Arbeitsplatz stärker engagieren und so ihre Diskriminierung ausgleichen zu können, stellt sie vielleicht eine Haushaltshilfe ein. Wahrscheinlich ist dies eine Frau einer ethnischen Minderheit, die sich mangels anderer Alternativen auf dem Arbeitsmarkt bereit findet, für eine sehr niedrige Entlohnung zu arbeiten. Frau A. mag sich am Arbeitsplatz in Konkurrenz zu einer anderen Frau befinden und sich an der Verbreitung des Gerüchts beteiligen, diese sehr burschikos wirkende Frau sei lesbisch. Frau A. mag dann von ethnischer und heteronormativer Diskriminierung profitieren, während sie zur gleichen Zeit weiterhin gegenüber ihren männlichen, heterosexuellen Kollegen benachteiligt wird.

### 3.3 Ein Vorschlag zu einer problemadäquaten Auslegung des EU-Rechtsrahmens für Gleichbehandlung

Die Frage ist, ob das EU-Recht dieser Komplexität genügen kann. Wie bereits gesagt, ist der Ansatzpunkt hierzu die teleologische – am Zweck der Norm orientierte – Auslegung der Vorschriften. Im EU-Recht wird die Auslegungsmethode des EuGH (Europäischen Gerichtshofes) häufig auch als „dynamische Auslegung“ bezeichnet. Damit ist gemeint, dass der EuGH Normen des EU-Rechts stets so auslegt, dass sie die höchstmögliche praktische Wirksamkeit entfalten und zugleich die europäische Integration gefördert wird. Zur Förderung der europäischen Integration gehören zum Beispiel die einheitliche Auslegung des EU-Rechts (deren Sicherstellung Aufgabe des Gerichtshofes ist), aber auch die Auslegung der Rechtsnormen in einer Weise, dass sie ihre Ziele erreichen können.

Im Zusammenhang mit den Anti-Diskriminierungsrichtlinien erfordert dies die Entwicklung einer übergreifenden Konzeption. Der EuGH hat eine Konzeption des EU-Gleichbehandlungsrechts bisher noch nicht abschließend entwickelt. Es lassen sich jedoch, insbesondere aus einer Analyse der Rechtsprechung zur Geschlechtergleichheit, Grundzüge ableiten. Zunächst erkennt der EuGH die besondere Relevanz des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Personen an, indem er ihn zu einem allgemeinen Rechtsgrundsatz des Gemeinschaftsrechts erklärt<sup>30</sup>. Eng damit verbunden war von Anfang an die effektive Wirksamkeit des Grundsatzes der Gleichbehandlung in der Rechtswirklichkeit<sup>31</sup>. Insbesondere in der Sequenz seiner Entscheidungen zu sogenannten positiven Maßnahmen (insbesondere: Quotierung)<sup>32</sup> hat der EuGH anerkannt, dass Gleichbehandlung im EU-Recht sich nicht auf formelle Gleichheit beschränkt, sondern auf materielle Gleichheit zielt. Auch aus dem

<sup>30</sup> Zuerst EuGH 149/77 (Defrenne II), Slg. 1976, 455, zuletzt EuGH C-144/04 (Mangold), Slg. 2005, I-9981.

<sup>31</sup> Vgl. EuGH Defrenne II, vorige Note.

<sup>32</sup> EuGH; C-450/93 Eckard Kalanke v Freie und Hansestadt Bremen Slg. 1995, I-3051 („Quote“ ohne Relativierungsklausel unzulässig); EuGH C-409/95 Helmut Marschall v Land Nordrhein-Westfalen Slg. 1997, I-6363 („Quote“ mit Relativierungsklausel zulässig); EuGH C-158/97 Georg Badeck et al Slg. 2000, I-1875 (Ergebnisquoten und absolute Quoten bei Ausbildungsplätzen zulässig); EuGH, C-407/98 Katharina Abrahamsson und Leif Anderson v Elisabet Fogelqvist Slg. 2000, I-5539 (absolute Quoten bei Professorenstellen unzulässig); EuGH, C-476/99 Lommers v Ministerie Landbouw Slg. 2002, I-2891 (Angebot von Kinderbetreuungsplätzen nur für Mütter, nicht für Väter zulässig).

Text der Anti-Diskriminierungsrichtlinien lässt sich eine entsprechende Ausrichtung des EU-Rechtsrahmens zur Gleichbehandlung ableiten<sup>33</sup>.

Wenn alle Menschen gleichzeitig von verschiedenen Diskriminierungen betroffen sein können, so erfordert die faktische Wirkung des Grundsatzes der Gleichbehandlung in der Rechtswirklichkeit auch, die Realität der multidimensionalen Diskriminierung anzuerkennen. In dieser Interpretation erfordert es das EU-Recht, nicht bei den einzelnen Diskriminierungsgründen stehenzubleiben, sondern auch Kombinationen aus verschiedenen Gründen anzuerkennen. Damit wären also zum Beispiel behinderte Frauen oder Frauen, die einer ethnischen Minderheit zugeordnet werden, eine speziell vom Diskriminierungsrecht geschützte Kategorie.

Die Tatsache, dass die unterschiedlichen Diskriminierungsgründe in der gesellschaftlichen Wirklichkeit nicht symmetrisch, sondern vielmehr asymmetrisch wirken,<sup>34</sup> erfordert auch eine asymmetrische Ausrichtung des EU-Gleichbehandlungsrechts<sup>35</sup>. Dies gilt ganz besonders nach der Vervielfältigung der Diskriminierungsgründe im Folge des Vertrags von Amsterdam<sup>36</sup>. Der EuGH hat bisher eine asymmetrische Konzeption des Gleichbehandlungsrechts nur zögerlich anerkannt. Selbst in seiner Rechtsprechung zu positiven Maßnahmen hat er stets betont, das EU-Gleichbehandlungsrecht diene auch dem Schutz des Geschlechts, das von Geschlechterdiskriminierung profitiert. Allerdings lässt sich die Anerkennung der Zulässigkeit positiver Maßnahmen nur mit der jedenfalls teilweise asymmetrischen Ausrichtung des EU-Gleichbehandlungsrechts erklären, die zudem auch von den völkerrechtlichen Abkommen gegen Frauen- und Rassendiskriminierung sowie zur Situation behinderter Menschen gefordert ist<sup>37</sup>.

Um einen effektiven Schutz vor Mehrfachdiskriminierung zu gewährleisten, kann das EU-Gleichbehandlungsrecht also bereits bisher entsprechend ausgelegt werden. Allerdings wäre es erforderlich, dass die Notwendigkeit des Schutzes vor Mehrfachdiskriminierung auch und gerade im Recht der Geschlechterdiskriminierung anerkannt wird. Insoweit wäre eine Erweiterung der Erwägungsgründe der Richtlinien erforderlich. Zudem ist ein effektiver Schutz vor Mehrfachdiskriminierung nur zu gewährleisten, wenn der Anwendungsbe- reich des EU-Gleichbehandlungsrechts nicht willkürlich beschränkt, sondern systematisch gestaltet wird. Insbesondere Differenzierungen in der Schutzintensität zwischen den Grün-

<sup>33</sup>Näher Schiek/Schiek AGG (2007) Einleitung Rn. 53-55, 64.

<sup>34</sup>Oben Text bei Fn 29.

<sup>35</sup>Vgl. S. Fredman, *Women and the Law*, Oxford: Clarendon Press, 1997, pp. 383-4, sowie *Promoting Multi-Dimensional Equality: Positive Duties and Positive Rights*, in: D. Schiek / V. Chege (Hg.) *European Union Non-Discrimination Law* (oben Fn. 1), 73-89 (82-84).

<sup>36</sup>Siehe Schiek, 12 *Maastricht Journal of European and Comparative Law* (2005), 427 ff. (463-4).

<sup>37</sup>Näher hierzu Schiek, *A New Framework for Equal Treatment of Persons in EU Law?* 8 *European Law Journal* (2002), 290-314 (306-7) und Schiek, *Sex Equality Law after Kalanke and Marshall*, 2 *European Law Journal* (1998), 148-166 (161-2). Die UN Konvention zu den Rechten behinderter Menschen konnte dort noch nicht berücksichtigt werden, dazu kurz Schiek-Schiek, AGG (2007) Einleitung Rn. 22. Diese Konvention ist die erste UN Menschenrechtskonvention, die die EU ratifiziert hat, und wird somit auch für die Entwicklung des EU Diskriminierungsrechts relevant werden. Der Text der Konvention ist bisher (Stand Mai 2008) nur auf Englisch verfügbar (<http://www.un.org/disabilities/documents/convention/convoptprot-e.pdf>).

den „Rasse“ und ethnischer Ursprung, Geschlecht und Behinderung erscheinen äußerst fragwürdig<sup>38</sup>. Hier ist eine einheitliche Konzeption erforderlich. Eine ausdrückliche Aufnahme eines Verbotes der Mehrfachdiskriminierung<sup>39</sup> ist demgegenüber entbehrlich, und sie gewährleistet aus sich heraus auch keinen effektiven Schutz vor Mehrfachdiskriminierung.

#### 4. Multidimensionalität im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz

Die Anti-Diskriminierungsrichtlinien der EU sind in Deutschland durch das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz umgesetzt worden. Dieses Gesetz ist eines der wenigen europäischen Gesetze, die das Problem der Mehrfachdiskriminierung ausdrücklich erwähnen.

##### ■ § 4 AGG

Erfolgt eine Diskriminierung wegen mehrerer der in § 1 genannten Gründe, so kann diese unterschiedliche Behandlung nach den §§ 8-10 und 20 nur gerechtfertigt werden, wenn sich die Rechtfertigung auf alle diese Gründe erstreckt, derentwegen die unterschiedliche Behandlung erfolgt.

Hintergrund dafür ist, dass die Problematik der Mehrfachdiskriminierung im deutschen Recht auch bisher nicht unbeachtet blieb. So erwähnen einige Rechtsnormen des Behindertenrechts die besonders benachteiligte Situation behinderter Frauen<sup>40</sup>. Andererseits erwähnten die Rechtsnormen zur Geschlechtergleichheit die Unterschiede zwischen Frauen bislang nicht. Insoweit leidet das deutsche Recht an derselben Kurzsichtigkeit wie das Recht der EU<sup>41</sup>.

§ 4 AGG ist zudem nur eine Teilregelung. Sie ist ihrem Wortlaut nach auf die Rechtfertigung von Diskriminierungen beschränkt. Immerhin hat die Erwähnung der Problematik der Mehrfachdiskriminierung zu eifriger Diskussion in der Kommentarliteratur geführt. Sogar Autorenkollektive, die das AGG an und für sich ablehnen<sup>42</sup>, folgern aus § 4, dass Entschädigungen bei Mehrfachdiskriminierung höher ausfallen müssten als bei Einfachdiskriminierung<sup>43</sup>. Diese Einschätzung wird in der Kommentarliteratur breit geteilt<sup>44</sup>.

<sup>38</sup>Näher Schiek/Schiek, AGG (2007), Einleitung Rn. -36, 39-40.

<sup>39</sup>So die Hauptforderung des Bielefeldt Berichts (oben Fn. 29).

<sup>40</sup>Für eine Diskussion der Rechtsstellung behinderter Frauen in Deutschland aus der Perspektive deutscher verfassungsrechtlicher Theorien J. Zinsmeister, *Mehrdimensionale Diskriminierung. Das Recht behinderter Frauen auf Gleichberechtigung und seine Gewährleistung durch Art. 3 GG und das einfache Recht* (Baden-Baden: Nomos 2007).

<sup>41</sup>Vgl. oben Text nach Fn. 26.

<sup>42</sup>Adomeit/Mohr, AGG (2007), machen aus ihrer Ablehnung keinen Hehl: „Wir haben es mit einem neuartigen Gesinnungszivilrecht zu tun, und das ist in schlimmer Erscheinungsform die Tugendrepublik der neuen Jakobiner“ (Einleitung, Rn. 243). Sie scheinen sich mit dem AGG von den „68ern“ eingeholt und bedroht zu fühlen: „Das (AGG), ein tiefer Einschnitt in den freiheitlichen Rechtsstaat, kommt mit wenig Willen des Gesetzgebers zustande, eigentlich mit Widerwillen. (...) Die Philosophie der 68er (...) erregt nur noch Kopfschütteln. Deren Sicht der Welt war geprägt durch kämpferischen Feminismus (...), durch multikulturelle Illusionen (...) durch fröhlichen Christopher Street Day Vorlieben für sexuelle Varianten (...)“ (Einleitung Rn. 235-6).

<sup>43</sup>Adomeit/Mohr, AGG (2007), § 4 Rn. 11.

<sup>44</sup>Vgl. nur Schiek/Kocher, AGG (2007) § 15 Rn. 35, Schiek/Schiek AGG (2007) § 21 Rn 21, Däubler/Bertzbach-Däubler AGG (2007), § 4 Rn. 17.

Die Teilregelung des § 4 AGG ändert nichts daran, dass das AGG die konzeptionelle Schwäche des fragmentierten Diskriminierungsschutzes aus den Richtlinien übernimmt: Es schützt am konsequentesten vor rassistischer Diskriminierung, dicht gefolgt von Geschlechterdiskriminierung, und ordnet den Schutz vor anderen Diskriminierungen im allgemeinen Vertragsrecht deutlich niedriger ein<sup>45</sup>. Auch der Schutz vor rassistischer Diskriminierung sowie vor Geschlechtsdiskriminierung im allgemeinen Vertragsrecht bleibt sogar hinter den Richtlinienanforderungen zurück<sup>46</sup>. Damit sind Menschen, die mehrfach diskriminiert werden, weiterhin gezwungen, ihre Rechte aus nur einer Diskriminierungsform abzuleiten.

## 5. Zusammenfassung

Mit den Anti-Diskriminierungsrichtlinien hat die EU zumindest teilweise auch das Problem der Mehrfachdiskriminierung anerkannt.

Einem wirksamen Schutz gegen Mehrfachdiskriminierung steht bisher allerdings vor allem die Fragmentierung des EU-rechtlichen Diskriminierungsschutzes entgegen. Diese zwingt Personen, die Rechte gegen Diskriminierung beim Zugang zu Bildung, Gesundheitsschutz, sozialem Schutz sowie Zugang zu und Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen geltend machen wollen, ihre Situation als eindimensionale Diskriminierung darzustellen, auch wenn es sich tatsächlich um mehrdimensionale Diskriminierung handelt.

Zudem werden das EU-Recht sowie seine nationalen Umsetzungen Schwierigkeiten haben, die mehrdimensionale Diskriminierung adäquat zu erfassen. Im Vergleich mit dem US-amerikanischen und britischen Recht hat das EU-Recht jedoch den Vorteil, dass Rechtsnormen nicht nur teleologisch, sondern geradezu dynamisch ausgelegt werden. Dies hat im Gleichbehandlungsrecht der EU bisher zur Anerkennung einer materiellen Schutzdimension sowie zu ersten Schritten einer asymmetrischen Konzeption geführt. Diese konzeptionellen Auslegungen können auch genutzt werden, um das Problem der Mehrfachdiskriminierung adäquat zu adressieren.

Das deutsche Recht, das im Übrigen eher den Charakter Deutschlands als Entwicklungsland des Anti-Diskriminierungsrechts widerspiegelt, ist dem EU-Recht insoweit voraus, als dass es Mehrfachdiskriminierung im Gesetzestext selbst anspricht. Obwohl diese Regelung unvollständig ist, hat sie bereits zu ersten Reaktionen in der Literatur geführt. Die Fragmentierung des Diskriminierungsschutzes, die im deutschen Recht durch die unzureichende Umsetzung der Richtlinien noch verstärkt wird, steht jedoch einem effektiven Schutz vor Mehrfachdiskriminierung entgegen.

<sup>45</sup>Näher Schiek/Schiek AGG (2007) § 19 Rn. 16.

<sup>46</sup>Ebenda, wegen der unzureichenden Umsetzung der RL 2000/43/EG hat die Kommission nun ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland eingeleitet.

Heike Kahlert

# Gender Mainstreaming: Querschnittsstrategie zur Geschlechtergleichstellung im europäischen Integrationsprozess

Ziel des folgenden Beitrags ist es, Gender Mainstreaming zu definieren, die Entstehung und Förderung auf der europäischen Ebene zu skizzieren, einige Hinweise zur Umsetzung im europäischen Vergleich und im nationalen Kontext zu geben und schließlich einen Versuch der Bewertung zu wagen.

## 1. Gender Mainstreaming – Versuch einer Definition

Gender Mainstreaming ist eine vergleichsweise neue Gleichstellungsstrategie, die in internationalen Zusammenhängen entwickelt wurde und bisherige Maßnahmen der Frauenförderung ergänzen soll. Gemäß der Definition des Europarats besteht Gender Mainstreaming „in der (Re-)Organisation, Verbesserung, Entwicklung und Evaluierung der Entscheidungsprozesse, mit dem Ziel, dass die an der politischen Gestaltung beteiligten Akteurinnen und Akteure den Blickwinkel der Gleichstellung zwischen Frauen und Männern in allen Bereichen und auf allen Ebenen einnehmen“ (Group of Specialists on Mainstreaming/Council of Europe 1998: 15). Gender Mainstreaming ist demzufolge eine querschnittsorientierte Strategie der Geschlechtergleichstellung, die alle gesellschaftlichen Aktivitäten umfassen soll.

Dieser breite Gültigkeitsradius ist auch in der Definition der deutschen Bundesregierung sichtbar: „**Gender Mainstreaming** bedeutet, bei allen gesellschaftlichen Vorhaben die unterschiedlichen Lebenssituationen und Interessen von Frauen und Männern von vornherein und regelmäßig zu berücksichtigen, da es keine geschlechtsneutrale Wirklichkeit gibt. **Gender** kommt aus dem Englischen und bezeichnet die gesellschaftlich, sozial und kulturell geprägten Geschlechterrollen von Frauen und Männern. Diese sind – anders als das biologische Geschlecht – erlernt und damit auch veränderbar. **Mainstreaming** (englisch für ‚Hauptstrom‘) bedeutet, dass eine bestimmte inhaltliche Vorgabe, die bisher nicht das Handeln bestimmt hat, nun zum zentralen Bestandteil bei allen Entscheidungen und Prozessen gemacht wird. **Gender Mainstreaming** ist damit ein **Auftrag** an die Spitze einer Verwaltung, einer Organisation, eines Unternehmens und an alle Beschäftigten, die unterschiedlichen Interessen und Lebenssituationen von Frauen und Männern

- in der Struktur,
- in der Gestaltung von Prozessen und Arbeitsabläufen,
- in den Ergebnissen und Produkten,
- in der Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit,
- in der Steuerung (Controlling)



von vornherein zu berücksichtigen, um das Ziel der Gleichstellung von Frauen und Männern effektiv verwirklichen zu können.“ (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2002: 5, Herv.i.O.)

Die Definition der deutschen Bundesregierung verdeutlicht, dass Gender Mainstreaming eine Top-down-Strategie ist, die Leitungen und damit Führungskräfte, die nach wie vor mehrheitlich männlichen Geschlechts sind, aber auch alle anderen Organisationsmitglieder (beiderlei Geschlechts) aktiv für die Verwirklichung der Gleichstellung in allen organisationsrelevanten Handlungen und Entscheidungen in die Pflicht nimmt. Ersichtlich wird, dass Gender Mainstreaming einen veränderten Denkansatz gegenüber der tradierten Frauen- und Gleichstellungspolitik in Gestalt positiver Aktionen zugunsten von Frauen mit sich bringt: Frauen werden hier nicht als unterdrückte Gruppe dargestellt, sondern als Partnerinnen in einem ungerechten Geschlechtervertrag, der unter Einbeziehung der Männer neu verhandelt werden muss (vgl. Woodward 2004: 89). In diesem veränderten Blick auf das als problematisch erkannte asymmetrische Geschlechterverhältnis liegt eine Chance, wobei Gender Mainstreaming Veränderungen bei Frauen und Männern erfordert.

Anders als für die Frauenpolitik ist für Gender Mainstreaming kein Beauftragtenwesen vorgesehen. In größeren Organisationen finden sich jedoch nicht selten Beauftragte und/oder stabsstellenähnliche Ressorts für Gender Mainstreaming, die die entsprechenden innerorganisationalen Aktivitäten koordinieren, unterstützen oder auch initiieren. Von der Idee her sollen die Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten nicht auch noch zuständig für Gender Mainstreaming sein, da es sich ja um eine die spezifische Frauenpolitik ergänzende – nicht: um eine alternative! – Strategie handelt. In der Praxis kommt es jedoch vor, dass Frauen- und Gleichstellungsbeauftragte auch für Gender Mainstreaming zuständig gemacht werden – oder auch abgeschafft werden, da manche Organisationen meinen, mit der Implementierung von Gender Mainstreaming genug für die Gleichstellung der Geschlechter zu tun.

Bis heute gibt es keinen deutschsprachigen Begriff für die Strategie des Gender Mainstreaming. Dies hat wohl nicht nur mit ihrer Herkunft aus internationalen Zusammenhängen zu tun, sondern auch mit der damit verbundenen Vorstellung, die durch Theorien der Frauen- und Geschlechterforschung begründet wird, dass das soziale Geschlecht (englisch: **gender**) als gesellschaftlich hergestellt und damit auch als gesellschaftlich veränderbar begriffen wird. Auch für die Bewegung des **Mainstreaming** konnte bisher noch kein wirklich adäquater deutschsprachiger Begriff gefunden werden, der die Dynamik der aktiven Berücksichtigung des sozialen Geschlechts treffend beschreibt. So muss die querschnittsorientierte Berücksichtigung der Gleichstellung in Organisationen bisher eben, wie viele andere innovative und neuere Strategien der Organisationsentwicklung auch, mit einem englischsprachigen Begriff erfasst werden.

## 2. Entstehung und Förderung von Gender Mainstreaming auf der europäischen Ebene

Die Wurzeln von Gender Mainstreaming reichen bis in die 1970er Jahre des entwicklungspolitischen Gender-Diskurses zurück (vgl. Callenius 2002; Frey 2003). Insbesondere

hier, aber auch an anderen Orten arbeiteten Akteurinnen multilateraler Organisationen, akademischer Einrichtungen und Nichtregierungsorganisationen darauf hin, neben der Etablierung spezieller Frauenförderung und Strategien des Empowerments, in einer Doppelstrategie die Frauen- und Gleichstellungspolitik zum Querschnittsthema zu machen, das schließlich als Gender Mainstreaming bezeichnet wurde. Wichtige Stationen in diesem Prozess sind die Dritte Weltfrauenkonferenz in Nairobi (1985) und insbesondere die Vierte Weltfrauenkonferenz in Peking (1995), die allgemein als Schlüsselmoment für die Etablierung von Gender Mainstreaming gilt. Zwar ist das Abschlussdokument der Konferenz, die Pekingener Aktionsplattform, völkerrechtlich nicht bindend. Gleichwohl verpflichteten sich die unterzeichnenden Staaten mit strategischen Zielen und Maßnahmen in zwölf Themenbereichen zu weitgehenden Maßnahmen zur Verbesserung der Situation von Frauen.

Diese von Uta Klein (2006: 61, 76-93) der dritten Phase des europäischen Gleichstellungsrechts zugeordnete Doppelstrategie ist mit einer aktiven Gleichstellungspolitik über den Erwerbsbereich hinaus verbunden. Sie konzentriert sich auf die Geschlechterperspektive, das heißt auf Änderungen der Frauen- und Männerrolle, und sieht den Abbau von Geschlechterstereotypen als erforderlich an, wobei zugleich nach wie vor auch spezifische Maßnahmen zugunsten von Frauen ermöglicht und gefördert werden.

Vorangegangen war nach Klein (2006: 61-64) eine erste Phase des europäischen Gleichstellungsrechts, die mit der Verabschiedung des Art. 119 der Römischen Verträge zur Gründung der EWG im Jahr 1957 begann und bis zur Mitte der 1970er Jahre andauerte. Hier wurde der Grundsatz „gleicher Lohn für gleiche Arbeit“ verabschiedet, es wurden verschiedene Richtlinien zu Gleichstellungsfragen erlassen, und es dominierte ein Konzept der Gleichbehandlung der Geschlechter. In der zweiten Phase, die nach Klein (2006: 61, 64-76) von der Mitte der 1970er Jahre bis Anfang der 1990er Jahre andauerte, erfuhr das europäische Gleichstellungsrecht eine Präzisierung und Ausweitung, blieb jedoch noch fragmentarisch und auf einen sehr engen Bereich der Erwerbsarbeit beschränkt. In diesem Zeitraum wurde das Erste Aktionsprogramm der Gemeinschaft zur Förderung der Chancengleichheit der Frauen (1982-1985) beschlossen, das verschiedene Vorschläge für die Gesetzgebung unterbreitete und positive Aktionen zur Durchsetzung von Gleich**behand-**lung vorschlug. Das Zweite Aktionsprogramm zur Chancengleichheit zwischen Frauen und Männern (1986-1990) zielte auf Ursachen für Ungleichheit zwischen Männern und Frauen und sah Maßnahmen vor, die die Benachteiligung von Frauen wegen deren größerer Belastung durch die Familienarbeit abfedern sollte.

Anknüpfend an ihre bisherige Gleichstellungspolitik richtete sich die EU im Rahmen des Dritten mittelfristigen Aktionsprogramms für die Chancengleichheit (1991-1995) bereits an der Gender-Mainstreaming-Strategie aus und bezog sich dann im Vierten Aktionsprogramm (1996-2000) deutlich darauf. 1995 hatte der Europarat eine Gruppe von Spezialistinnen für Gleichstellung eingesetzt und sie beauftragt, eine Übersicht von Maßnahmen zu erarbeiten, die für die Umsetzung des Mainstreaming in den Staaten des Europarats und in anderen regionalen wie internationalen Organisationen bereits ergriffen worden waren (vgl. Group of Specialists on Gender Mainstreaming/Council of Europe 1998). Auf

der Grundlage dieser Erhebung sollten ein Rahmenkonzept und eine Methode vorbereitet werden, wie die weitere Implementierung von Gender Mainstreaming vorangebracht werden könnte.

Die 1997 erfolgte Aufnahme der Gender-Mainstreaming-Strategie in die Art. 2, 3 und 141 des Amsterdamer Vertrags stellte dann auf der supranationalen Ebene der EU die eigentliche Zäsur mit dem Strategiewechsel von der Gleichstellungs- zur Geschlechterpolitik dar: Mit In-Kraft-Treten des Amsterdamer Vertrags zum 1. Mai 1999 wurde Gender Mainstreaming für alle EU-Mitgliedstaaten verbindlich und zur Grundlage der Gleichstellungspolitik der EU, in Ergänzung der bisherigen Frauen- und Gleichstellungspolitik in Gestalt positiver Aktionen zugunsten von Frauen, wie die EU-Kommission unermüdlich betont.

In den darauf folgenden Jahren sind neben wichtigen Urteilen des Europäischen Gerichtshofes vor allem die Verabschiedung umfassender Richtlinien zu nennen, wie beispielsweise die Richtlinie zur Gleichbehandlung im Berufsleben, die der Rat 2002 erließ. Außerdem wurden einige bedeutende Gremien gegründet, wie der Ausschuss für Chancengleichheit beim Generalsekretariat des Rates (COPEC), um nur ein Gremium stellvertretend für andere zu nennen. Mit der Verabschiedung der „Rahmenstrategie der Gemeinschaft für die Gleichstellung von Frauen und Männern“ (2001-2005) im Jahr 2000, die durch ein neuerliches Aktionsprogramm begleitet und unterstützt wurde, wurden die Aktivitäten der EU im Bereich Geschlechterpolitik in bislang nicht gekannter Weise gebündelt, denn hier wurde eine gezielte Frauenpolitik mit der Geschlechterpolitik erstmals doppelstrategisch verbunden und mit entsprechenden Mitteln ausgestattet (vgl. Fuhrmann 2005: 208f.).

Aufbauend auf den Erfahrungen dieser Rahmenstrategie verabschiedete die EU einen „Fahrplan für die Gleichstellung von Frauen und Männern“ (2006-2010). Dieser legt für den Zeitraum sechs Schwerpunkte für EU-Maßnahmen zur Gleichstellung vor: „gleiche wirtschaftliche Unabhängigkeit für Frauen und Männer; Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben; ausgewogene Repräsentanz in Entscheidungsprozessen; Beseitigung aller Formen geschlechterbezogener Gewalt; Beseitigung von Geschlechterstereotypen; Förderung der Gleichstellung in Außen- und Entwicklungspolitik“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2006: 2). Für jeden Bereich werden vorrangige Ziele und Aktionen bestimmt, die zum Teil in die Zuständigkeit der Kommission, zum Teil in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallen.

Der in der Mitte der 1990er Jahre auf EU-Ebene erfolgte Strategiewechsel von der Gleichstellungs- zur Geschlechterpolitik wird erstens darauf zurückgeführt, dass die EU-Kommission im Rahmen der Vor- und Nachbereitungsprozesse für die Vierte Weltfrauenkonferenz aktiv war und Mainstreaming als Element der Aktionsplattform positiv aufnahm. Zweitens verschoben sich 1995 die politischen Konstellationen in der EU-Kommission, denn neue Mitgliedstaaten wie Schweden und Finnland zeigten ein großes Interesse an Gleichstellungsfragen und praktizierten Gender Mainstreaming bereits. Und drittens hatte sich die europäische Entwicklungspolitik schon länger von den Vereinten Nationen inspirieren lassen, wo Gender Mainstreaming zu diesem Zeitpunkt bereits etablierter als

auf der europäischen Ebene war. Hinzu kam, dass nicht nur feministische Kritikerinnen mit den Resultaten der Chancengleichheitspolitik bis zur Mitte der 1990er Jahre und mit der begrenzten Reichweite der arbeitsmarktbezogenen Gleichstellungspolitik unzufrieden gewesen waren, sondern auch die europäischen Geschlechterpolitikerinnen und -politiker selbst (Fuhrmann 2005: 268).

Dieser Strategiewechsel wurde schließlich möglich durch ein auf Gemeinschaftsebene existierendes kleines horizontales Politikfeldnetzwerk von geschlechterpolitischen Akteurinnen und Akteuren aus Wissenschaft, Politik und Verwaltung, die innerhalb des Entscheidungssystems der EU eigenständig, sehr engagiert und die Gunst der Stunde nutzend erfolgreich agierten und Gender Mainstreaming durchsetzten. Die maßgeblichen geschlechterpolitischen Akteure in der EU waren das Büro für Chancengleichheit bei der Kommission, der Ausschuss für die Rechte der Frauen und Chancengleichheit beim Europäischen Parlament und die Europäische Frauenlobby, ein Dachverband nationaler Frauenverbände, der 1990 gegründet worden war, um die Anliegen der Verbände in der Europäischen Union besser durchsetzen zu können. Dem dauerhaften, Synergie erzeugenden Charakter der Kooperation der verschiedenen Akteurinnen und Akteure, die die günstige Situation in Folge der Pekinger Weltfrauenkonferenz zu nutzen wussten, war es letztlich zu verdanken, dass der Gleichstellungsgrundsatz in den Vertrag von Amsterdam aufgenommen wurde (vgl. Fuhrmann 2005: 219-258; Woodward 2001).

### 3. Umsetzung von Gender Mainstreaming im europäischen Vergleich

Der Erfolg der Gender-Mainstreaming-Strategie auf der europäischen Ebene wird von Befürworterinnen wie Kritikerinnen gleichermaßen damit begründet, dass Gender Mainstreaming eine gleichstellungspolitische Strategie „ohne klares gleichstellungspolitisches Ziel“ (Behning 2004: 122) sei. Das Verständnis der Kategorie Geschlecht sei in den verschiedenen Versuchen der Begriffsbestimmung „sehr uneindeutig definiert“ und Gender Mainstreaming ein „sehr vage ausformuliertes Politikinstrument“ (Wöhl 2007: 160), gerade weil man es in allen politischen Bereichen angewendet wissen möchte.

Die inhaltliche Unbestimmtheit – man kann auch sagen: Unschärfe – dessen, was verwirklichte Gleichstellung mittels Gender Mainstreaming bedeutet, scheint jedenfalls den zentralen Faktor für die Erfolgskarriere der Strategie auszumachen: Jede Regierung, jedes Ministerium, jede Organisation, die bzw. das Gender Mainstreaming einsetzen will, ist aufgefordert, festzulegen, welches Gleichstellungsziel jeweils mittels Gender Mainstreaming verwirklicht werden soll. Damit bleibt die Definitionsmacht über die Zielperspektive in der Hand der agierenden Organisation, genauso wie diese über das Tempo, die einzusetzenden Ressourcen und die zu nutzenden Instrumente bestimmen kann. Umgekehrt heißt dies aber auch, dass die politischen Konsequenzen und Handlungsfelder der Umsetzung von Gender Mainstreaming unklar bleiben (Wöhl 2007: 161).

Dies zeigt die vergleichend angelegte empirische Studie „Implementing Gender Mainstreaming at Governmental level in the EU Member States“ von Gunilla Sterner und Helene Biller (o. J. [2007]), die in einem aus Mitteln der EU geförderten Forschungsprojekt auf

Initiative und koordiniert von Schweden im Dezember 2005 startete. Ziel dieser Studie war es, den Fortschritt, die Hindernisse und die Erfahrungen der Umsetzung von Gender Mainstreaming auf der Regierungsebene der 25 EU-Mitgliedstaaten zu untersuchen. Dabei wurden jeweils die regierungsamtlichen Repräsentantinnen und Repräsentanten der EU **High Level Group on Gender Mainstreaming**<sup>1</sup> mit einem Fragebogen befragt. Darüber hinaus erstellten die Forscherinnen vertiefende Fallstudien zu Schweden, Finnland, Litauen und Portugal.

Die Studie zeigt, dass fast alle Mitgliedstaaten einige Dokumente zur Implementierung von Gender Mainstreaming verabschiedet haben (Polen und Slowenien erwähnten jedoch keine). Die Umsetzungsinstruktionen differieren in Form und Inhalt im Ländervergleich erheblich voneinander ebenso wie der Grad der Umsetzung von Gender Mainstreaming in Pläne oder Programme: So gab es zum Befragungszeitpunkt sechs Staaten mit Plänen oder Programmen für Gender Mainstreaming (darunter Deutschland, Finnland und Schweden), sieben Staaten mit Plänen oder Programmen für eine Mischung aus Gleichstellungspolitik (**gender equality policy**) und Gender Mainstreaming (darunter Frankreich und Portugal), fünf Staaten mit Plänen oder Programmen zur Gleichstellung, Chancengleichheit, sozialen Inklusion oder Ähnlichem (darunter Tschechien, Griechenland und Spanien) und schließlich sieben Mitgliedstaaten ohne entsprechenden nationalen Plan oder entsprechendes Programm (darunter Belgien, Italien, Polen und Großbritannien).

Verbesserungsvorschläge zur Umsetzung von Gender Mainstreaming sehen immerhin zwei Drittel der befragten Mitgliedstaaten erstens in der Entwicklung elaborierter Trainingsprogramme für die Regierungsverantwortlichen auf nationaler und europäischer Ebene, um ein Minimum an Wissen über Geschlechtergleichheit sicherzustellen. Zweitens fordern sie höhere finanzielle Ressourcen zur Umsetzung von Gender Mainstreaming auf nationaler und europäischer Ebene, und drittens betonen sie, dass Gender Mainstreaming zu einem politischen Thema gemacht werden müsste, um tatsächlich auch Berücksichtigung in allen Politiken und Programmen auf nationaler und europäischer Ebene zu finden (vgl. Sterner/Biller o. J. [2007]: 23f.). Für die Umsetzung von Gender Mainstreaming auf der EU-Ebene wird hier dem Europäischen Institut für Gleichstellungsfragen (**European Institute for Gender Equality**) hohe Bedeutung beigemessen, dessen Einrichtung am 20. Dezember 2006 vom Europäischen Parlament und Rat verordnet wurde und das seinen Sitz in Vilnius (Litauen) hat<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Die informelle **High Level Group Gender Mainstreaming** besteht aus ein bis zwei Repräsentantinnen und Repräsentanten aus den jeweils fachlich zuständigen Ressorts der Mitgliedstaaten und tritt zweimal jährlich zu Beginn einer neuen EU-Präsidentschaft zusammen, um die Umsetzung der Gender-Mainstreaming-Strategie im Rahmen des jeweiligen Präsidentschaftsprogramms zu unterstützen. Die hochrangige Gruppe fungiert als Netzwerk: Sie soll eine enge Partnerschaft aufbauen, sich formlos zu verwandten Themen konsultieren, bewährte Verfahren austauschen und einen Beitrag zur Entwicklung von Instrumenten und Verfahren leisten, mit denen die Belange der Geschlechtergleichstellung in jede Phase des regional- und kohäsionspolitischen Prozesses einbezogen werden sollen (vgl. <http://www.eu2006.bmsg.gv.at/cms/eu2006/liste.html?channel=CH0600> [27.06.2008]).

<sup>2</sup> Nähere Informationen zur Errichtung des Instituts finden sich in der Verordnung (Europäisches Parlament und Rat 2006) und unter Europäische Union (2007).

Ähnlich wie in den Mitgliedstaaten auch ist die Umsetzung von Gender Mainstreaming auf der EU-Ebene sehr unterschiedlich weit fortgeschritten. Den wohl am weitesten reichenden Niederschlag hat Gender Mainstreaming bisher in der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik und hier vor allem im Sozialfonds gefunden (vgl. Frey 2004: 33). Das erstaunt wenig, denn traditionell wurde Chancengleichheitspolitik in der EU ja vor allem als Beschäftigungspolitik betrieben. Die Förderung von Frauen als ökonomische Humanressourcen und einer wesentlichen Gruppe<sup>3</sup> von noch nicht ausgeschöpften Humanpotenzialen wird hier also unter dem Gender-Mainstreaming-Label für die Umsetzung der Agenda von Lissabon in den Blick genommen. Eng mit der europäischen Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik verbunden ist neuerdings auch die Berücksichtigung von Gender Mainstreaming in den Empfehlungen der EU für nationale Familienpolitiken, in denen das Zwei-Verdiener-Modell zum neuen Prototyp des europäischen Paares avanciert: Beide Partner sollen nach Vorstellung der EU heutzutage voll erwerbstätig sein und durch entsprechende familien- und gleichstellungspolitische Maßnahmen in der Familiengründung und der Vereinbarung von Familie und Erwerbstätigkeit unterstützt werden (vgl. Behning 2004). In anderen EU-Kernthemen wie Landwirtschaft und Transport oder auch im Erweiterungsprozess der EU wurde Gender Mainstreaming bisher kaum berücksichtigt (Woodward 2001: 22).<sup>4</sup>

#### 4. Umsetzung von Gender Mainstreaming in Deutschland

Für Deutschland liegt bis heute keine systematische Untersuchung über das Ausmaß der Aktivitäten zur Implementierung von Gender Mainstreaming auf den unterschiedlichen Ebenen der Bundesregierung, der einzelnen Bundesländer und nachgeordneter politischer Institutionen wie Schulen und Hochschulen, der kommunalen Ebene oder in zivilgesellschaftlichen Organisationen wie Verbänden, Gewerkschaften, Vereinen, Bildungsträgern, Stiftungen und Kirchen vor. Ebenso fehlen umfassende Evaluationen. Der folgende Überblick über den Stand der Umsetzung lehnt sich an Peter Döge und Barbara Stiegler (2004) an, die sich dabei an vier Qualitätskriterien orientieren: Verbindlichkeit in der Organisation, Verantwortlichkeit in den Führungsaufgaben und der Facharbeit, Gender-Ressourcen als zeitliche und finanzielle Unterstützung sowie Genderkompetenz als Fachkompetenz.

Auf Bundesebene verschaffte die rot-grüne Koalition 1998 der Umsetzung von Gender Mainstreaming Rückenwind: In der Koalitionsvereinbarung wurde erstmals die Gleichstellung der Geschlechter für Deutschland als Querschnittsaufgabe definiert. Im Juni 1999 erkannte das rot-grüne Bundeskabinett die Gleichstellung von Frauen und Männern als durchgängiges Leitprinzip der Bundesregierung an und sprach sich mit Bezug auf den Amsterdamer Vertrag dafür aus, diese Aufgabe mittels der Gender-Mainstreaming-Strategie zu fördern. Im Jahr 2000 konstituierte sich unter Federführung des Staatssekretärs des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) auf Leitungs-

<sup>3</sup> Als weitere Gruppen nicht ausgeschöpfter Humanressourcen identifiziert die EU in der Lissabon-Strategie noch die älteren Menschen und die Jugendlichen.

<sup>4</sup> Allerdings sieht der „Fahrplan für die Gleichstellung von Frauen und Männern 2006-2010“ eine Berücksichtigung von Gleichstellungsfragen im Erweiterungsprozess der EU vor (vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2006).

ebene der Bundesregierung eine interministerielle Arbeitsgruppe „Gender Mainstreaming“ (IMA) unter Beteiligung aller Ressorts. Nach Schulungen der nahezu ausschließlich männlichen Mitglieder und unterstützt durch ein externes Team von Expertinnen und Experten wurden hier für die einzelnen Ressorts Pilotprojekte ausgemacht und Fortbildungen für alle Beschäftigten in allen Ressorts vereinbart (vgl. Schweikert 2002: 88-103). Zur Sicherung des Gender-Mainstreaming-Prozesses in der Bundesverwaltung wurde im Jahr 2003 das Gender KompetenzZentrum an der Humboldt-Universität zu Berlin eröffnet, das bis heute konkrete Beratungen durchführt, Veranstaltungen anbietet und Lehre vorantreibt, Materialien erstellt und Forschungsergebnisse aufarbeitet.<sup>5</sup>

Etwa zur selben Zeit gingen auch die einzelnen Bundesländer erste Schritte zur Anwendung von Gender Mainstreaming an. Vorreiter waren Niedersachsen und Sachsen-Anhalt: Niedersachsen fällte bereits im Jahr 1998 einen Kabinettsbeschluss zu einer integrierten Chancengleichheitspolitik als Querschnittsaufgabe und war das erste Bundesland, in dem sich ein Kabinett zu Gender Mainstreaming fortbilden ließ (vgl. Schweikert 2002: 98; Merk 2004); Sachsen-Anhalt sah als erstes Bundesland ein umfassendes Gender-Mainstreaming-Konzept für alle Bereiche der Landesverwaltung vor und gründete 2001 das Gender-Institut Sachsen-Anhalt (G/I/S/A)<sup>6</sup>, dessen Aufgaben darin bestehen, zur Umsetzung von Gender Mainstreaming Dienstleistungen für Landes- und Kommunalverwaltungen, wichtige gesellschaftliche Organisationen und Wirtschaftsunternehmen anzubieten (vgl. Schweikert 2002: 98f.; Hofmann u. a. 2003). Seit 2003 liegt die Verantwortlichkeit für das Gender-Mainstreaming-Konzept hier bei einer interministeriellen Arbeitsgruppe, die auch die ressortspezifischen Modellvorhaben koordiniert. Dieser Ansatz wurde in unterschiedlichen Varianten von den anderen Bundesländern übernommen. In 13 Bundesländern wurden bisher Beschlüsse zur Umsetzung von Gender Mainstreaming durch das Regierungskabinetts oder den Landtag gefasst.<sup>7</sup>

Nordrhein-Westfalen ging einen anderen Weg: Bereits am 15. November 2002 forderte der Landtag das Kabinett auf, die gleichberechtigte Berücksichtigung der Situation von Frauen und Männern in allen Politikbereichen umzusetzen. Gender Mainstreaming ist hier ein integraler Bestandteil aller Prozesse der Verwaltungsmodernisierung auf Landesebene. Wie zu anderen Arbeitsfeldern der Verwaltungsmodernisierung auch wurde eine Interministerielle Arbeitsgruppe Gender Mainstreaming eingerichtet, für die das damalige Frauenministerium die Federführung übernahm. Diese Arbeitsgruppe erarbeitete ein Steuerungskonzept für die weitere Umsetzung von Gender Mainstreaming in der Landesverwaltung, das am 15. Juli 2003 vom Kabinett beschlossen wurde.

<sup>5</sup> Vgl. für nähere Informationen die Homepage des Gender KompetenzZentrums unter: <http://www.genderkompetenz.info/zentrum/intro/>.

<sup>6</sup> Vgl. für nähere Informationen die Homepage des G/I/S/A unter: <http://www.g-i-s-a.de>.

<sup>7</sup> Die Angaben basieren auf einer Auswertung der Übersicht zu Gender Mainstreaming in den Bundesländern, die auf der eigens eingerichteten Webseite der Bundesregierung (<http://www.gender-mainstreaming.net> bzw. <http://www.gender-mainstreaming.net/bmfsfj/generator/gm/Bundeslaender-Kommunen/bundeslaender.html> [15.06.2008]) zugänglich ist. In der Übersicht nicht genannt werden Hamburg und das Saarland; Brandenburg wird zwar aufgeführt, aber mit dem Hinweis versehen, dass es hier keine formalen Grundlagen zur Umsetzung von Gender Mainstreaming gäbe.

Ein wichtiger Baustein dieses Konzeptes waren die insgesamt 17 Pilotprojekte, die in den Ressorts durchgeführt worden sind (mindestens ein Projekt pro Ressort). Die Projekte sind inzwischen abgeschlossen und evaluiert worden. Die positiven Ansätze, die dadurch angestoßen worden sind, werden von den einzelnen Ministerien in eigener Verantwortung ressortspezifisch weiterentwickelt. Handlungsgrundlage für die Umsetzung von Gender Mainstreaming auf Landesebene ist die Gemeinsame Geschäftsordnung der Landesregierung (GGO), nach der Gesetzentwürfe auch unter Gesichtspunkten des Gender Mainstreaming zu prüfen sind.<sup>8</sup>

Auf kommunaler Ebene ist die Umsetzung von Gender Mainstreaming sehr unterschiedlich und zudem auch sehr unübersichtlich, da ein systematisierender Überblick bisher aussteht.<sup>9</sup>

Insbesondere im Bereich der Gewerkschaften ist die Umsetzung von Gender Mainstreaming sehr weit fortgeschritten. Ver.di (vgl. Schulz-Müller 2002) und die GEW waren die ersten Gewerkschaften, die 2001 die durchgängige Umsetzung in ihren Satzungen verkündeten, die anderen Gewerkschaften zogen schnell nach, ebenso wie etwa die Kirchen und Bildungsträger, beispielsweise die Volkshochschulen.

## 5. Gender Mainstreaming – Versuch der vorläufigen Bewertung

In der aktuellen geschlechter- und gleichstellungspolitischen Diskussion gerät nicht selten aus dem Blick, dass die Gender-Mainstreaming-Strategie nicht als Ersatz für die bis dahin entwickelten positiven Aktionen zugunsten von Frauen fungieren soll(te), sondern als Ergänzung zu diesen. So halten einige bereits das Ende der Frauen- und Gleichstellungspolitik für gekommen und schaffen entsprechende Strukturen wieder ab. Dem ist entgegenzuhalten, dass die EU ebenso wie andere Befürworterinnen und Befürworter von Gender Mainstreaming davon ausgehen, dass erst die Verbindung von Geschlechter- und Frauenpolitik die Verwirklichung der Gleichstellung der Geschlechter erfolgreich voranbringt. Die Unterschiede liegen auf der Hand: Frauenförderung wird von speziellen organisatorischen Einheiten betrieben, die für Gleichstellungspolitik zuständig sind, etwa von der Frauenbeauftragten in einer Behörde oder einem Unternehmen. Sie setzt in der Regel an einer konkreten Situation an, in der die Benachteiligung von Frauen unmittelbar zum Vorschein kommt. Dies hat zur Folge, dass Frauenpolitik vergleichsweise schnell und zielorientiert handeln kann, sich jedoch zugleich auf spezifische Problemstellungen beschränkt und folglich einen begrenzten Einflussrahmen hat.

Bei Gender Mainstreaming hingegen geht es um nichts Geringeres als einen Institutionenwandel, der zur Gleichstellung der Geschlechter führt und damit zur „Neuverhandlung von politischen Institutionen“ (Behning 2004: 126, 123). Es setzt auf die Beteiligung aller an

<sup>8</sup> Nähere Informationen und weiterführende Links finden sich unter: <http://www.gender-mainstreaming.net/bmfsfj/generator/gm/Bundeslaender-Kommunen/bundeslaender.html> [15.06.2008].

<sup>9</sup> Nähere Informationen hierzu finden sich auf der eigens eingerichteten Webseite der Bundesregierung unter <http://www.gender-mainstreaming.net/bmfsfj/generator/gm/Bundeslaender-Kommunen/kommunen.html> [15.06.2008].



einer Entscheidung beteiligten Personen und ist so Aufgabe der jeweils Zuständigen. Da Gender Mainstreaming ein verbindliches Leitprinzip zur Herstellung von Geschlechtergerechtigkeit in Organisationsstrukturen von Politik und Verwaltung darstellt (vgl. Schmidt 2001; Tondorf 2001; Ahrens u. a. 2004), setzt es bei allen politischen Entscheidungen an, auch bei denjenigen, die auf den ersten Blick keinen geschlechtsspezifischen Problemgehalt haben. Es ist folglich grundlegender und breiter als Frauenpolitik ausgerichtet. Nicht zuletzt daher beinhaltet es möglicherweise das Potenzial, die Definitionsmacht nachhaltig zu verändern, indem es die Person der Bürgerin bzw. des Bürgers mehr in den Vordergrund rückt, auf die sich die Politik bezieht und indem es die Annahme von Geschlechtsneutralität bei allen politischen Prozessen in Frage stellt (vgl. Woodward 2001: 3).

Gender Mainstreaming ist kompatibel zu Strategien und Instrumenten des New Public Management und damit zu laufenden Restrukturierungsprozessen in öffentlichen Verwaltungen. Diese Nähe hat es in den Verdacht gebracht, Bestandteil einer herrschaftlichen Technologie des Regierens zu sein, wobei der Ausgang offen sei: Was als Ermächtigung der handelnden Subjekte im Sinne eines kritischen Wissens über Geschlechterkonstruktionen gelesen werden könne, könne zugleich auch bedeuten, dass Geschlechterstereotypen verfestigt würden und der Markt der Gendertrainings sich aus legitimen Erwerbsgründen der Gendertrainerinnen und -trainer erhalte und ausgebaut würde (vgl. z. B. Wöhl 2007: 172f.). Nicht zu vergessen ist dabei auch, dass sich längst nicht alle Zuständigen in Organisationen selbstverständlich in die Pflicht für geschlechtergerechtes Handeln und Entscheiden nehmen lassen wollen, wobei die Grenze zwischen denjenigen, die Gender Mainstreaming begrüßen und anwenden, und denjenigen, die es ablehnen oder doch zumindest nicht aktiv umsetzen, nicht der Grenze zwischen den Geschlechtern entspricht.

Während die Diskussionen über das Pro und Contra bezüglich Gender Mainstreaming auf theoretischer Ebene noch rege geführt werden und Politik und Verwaltung damit befasst sind, Gender Mainstreaming praktisch umzusetzen, deutet sich, wiederum von der europäischen Ebene her kommend, mit der Antidiskriminierungspolitik bereits eine neue Herausforderung für die Organisationen und die in ihnen handelnden Subjekte in Gestalt von Diversity an. Bei Diversity geht es nicht mehr nur noch darum, Chancengleichheit in den Geschlechterverhältnissen zu verwirklichen und diesbezügliche Diskriminierung zu unterbinden, sondern Vielfalt generell, etwa hinsichtlich Alter, Hautfarbe, Religion, Bildungshintergrund, sexueller Orientierung und Lebensform, wertzuschätzen (vgl. Bendl 2004). Bisher vorwiegend als Konzept der Personalpolitik verwendet, ist seine Reichweite jedoch geringer als die von Gender Mainstreaming, das die Organisation als Ganze in den Blick nimmt und zu transformieren anstrebt (vgl. Stiegler 2005).

## Literatur

- Ahrens, Petra/Kletzing, Uta/Kühl, Jutta (2004):** Instrumente von Gender Mainstreaming in der Verwaltungspraxis. In: Meuser, Michael/Neusüß, Claudia (Hg.): Gender Mainstreaming. Konzepte – Handlungsfelder – Instrumente. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, S. 306-320.
- Behning, Ute (2004):** Implementation von Gender Mainstreaming auf europäischer Ebene: Geschlechtergleichstellung ohne Zielvorstellung? In: Meuser, Michael/Neusüß, Claudia (Hg.): Gender Mainstreaming. Konzepte – Handlungsfelder – Instrumente. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, S. 122-134.
- Bendl, Regine (2004):** Gendermanagement und Gender- und Diversitätsmanagement – ein Vergleich der verschiedenen Ansätze. In: Bendl, Regine/Hanappi-Egger, Edeltraud/Hofmann, Roswitha (Hg.): Interdisziplinäres Gender- und Diversitätsmanagement. Einführung in Theorie und Praxis. Wien: Linde, S. 43-72.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2002):** Gender Mainstreaming. Was ist das? Bonn, unter: [http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/gender-mainstreaming-stand-nov\\_202003,property=pdf,bereich=,rwb=true.pdf](http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/gender-mainstreaming-stand-nov_202003,property=pdf,bereich=,rwb=true.pdf) [05.01.2006].
- Callenius, Carolin (2002):** Wenn Frauenpolitik salonfähig wird, verblasst die lila Farbe. Erfahrungen mit Gender Mainstreaming im Bereich internationaler Politik. In: Bothfeld, Silke/Gronbach, Sigrid/Riedmüller, Barbara (Hg.): Gender Mainstreaming – eine Innovation in der Gleichstellungspolitik. Zwischenberichte aus der politischen Praxis. Frankfurt, New York: Campus, S. 63-82.
- Döge, Peter/Stiegler, Barbara (2004):** Gender Mainstreaming in Deutschland. In: Meuser, Michael/Neusüß, Claudia (Hg.): Gender Mainstreaming. Konzepte – Handlungsfelder – Instrumente. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, S. 135-157.
- Europäische Kommission, Seite zum Gender Mainstreaming:** [http://ec.europa.eu/employment\\_social/gender\\_equality/gender\\_mainstreaming/balancedparticipation/balanced\\_participation\\_de.html](http://ec.europa.eu/employment_social/gender_equality/gender_mainstreaming/balancedparticipation/balanced_participation_de.html) [23.09.2008].
- Europäisches Parlament und Rat (2006):** Verordnung (EG) Nr. 1922/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 2006 zur Errichtung eines Europäischen Instituts für Gleichstellungsfragen. Brüssel, unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:403:0009:0017:DE:PDF> [15.06.2008].
- Europäische Union (2007):** Europäisches Institut für Gleichstellungsfragen. Brüssel, unter: <http://europa.eu/scadplus/leg/de/cha/c10938.htm> [15.06.2008].
- Frey, Regina (2003):** Gender im Mainstreaming. Geschlechtertheorie und -praxis im internationalen Diskurs. Königstein/Ts.: Ulrike Helmer.
- Frey, Regina (2004):** Entwicklungslinien: Zur Entstehung von Gender Mainstreaming in internationalen Zusammenhängen. In: Meuser, Michael/Neusüß, Claudia (Hg.): Gender Mainstreaming. Konzepte – Handlungsfelder – Instrumente. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, S. 24-39.
- Fuhrmann, Nora (2005):** Geschlechterpolitik im Prozess der europäischen Integration. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Group of Specialists on Mainstreaming/Council of Europe (1998):** Gender Mainstreaming. Conceptual framework, methodology and presentation of good practices. Final Report of Activities of the Group of Specialists on Mainstreaming (EG-S-MS). Strasbourg: Council of Europe, unter: [http://www.coe.int/T/E/Human\\_Rights/Equality/PDF\\_EG-S-MS\\_98\\_rev\\_E.pdf](http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/Equality/PDF_EG-S-MS_98_rev_E.pdf) [15.06.2008].



**Hofmann, Isolde/Körner, Kristin/Färber, Christine/Geppert, Jochen/Rösger, Anne/Wanzek, Ute (2003):** Gender Mainstreaming in Sachsen-Anhalt. Konzepte und Erfahrungen. Herausgegeben im Auftrag des Ministeriums für Gesundheit und Soziales des Landes Sachsen-Anhalt. Opladen: Leske + Budrich.

**Klein, Uta (2006):** Geschlechterverhältnisse und Gleichstellungspolitik in der Europäischen Union. Akteure – Themen – Ergebnisse. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

**Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2006):** Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Ein Fahrplan für die Gleichstellung von Frauen und Männern 2006-2010. Brüssel: Kommission der Europäischen Gemeinschaften KOM(2006) 92 endgültig, unter: [http://ec.europa.eu/employment\\_social/news/2006/mar/com06092\\_roadmap\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/news/2006/mar/com06092_roadmap_de.pdf) [15.06.2008].

**Merk, Heidi (2004):** Praxisbeispiel Niedersachsen: Die Implementierung von Gender Mainstreaming. In: Krell, Gertraude (Hg.): Chancengleichheit durch Personalpolitik. Gleichstellung von Frauen und Männern in Unternehmen und Verwaltungen. Rechtliche Regelungen – Problemanalysen – Lösungen. Wiesbaden: Gabler, S. 93-98.

**Schmidt, Verena (2001):** Gender Mainstreaming als Leitbild für Geschlechtergerechtigkeit in Organisationsstrukturen. In: Zeitschrift für Frauenforschung & Geschlechterstudien 19 (1), S. 45-62.

**Schulz-Müller, Ilona (2002):** Gender im Mainstream von ver.di: Ein Weg in eine geschlechterdemokratische Zukunft. In: Bothfeld, Silke/Gronbach, Sigrid/Riedmüller, Barbara (Hg.): Gender Mainstreaming – eine Innovation in der Gleichstellungspolitik. Zwischenberichte aus der politischen Praxis. Frankfurt, New York: Campus, S. 185-198.

**Schweikert, Birgit (2002):** Alles Gender – oder? Die Implementierung von Gender Mainstreaming auf Bundesebene. In: Bothfeld, Silke/Gronbach, Sigrid/Riedmüller, Barbara (Hg.): Gender Mainstreaming – eine Innovation in der Gleichstellungspolitik. Zwischenberichte aus der politischen Praxis. Frankfurt, New York: Campus, S. 83-105.

**Sterner, Gunilla/Biller, Helene (o. J. [2007]):** Gender Mainstreaming in the EU Member States. Progress, Obstacles and Experiences at Governmental level. Stockholm: Ministry of Integration and Gender Equality, unter: <http://www.sweden.gov.se/sb/d/8600/a/75096> [15.06.2008].

**Stiegler, Barbara (2005):** Gender Mainstreaming, Frauenförderung, Diversity oder Antidiskriminierungspolitik – was führt wie zur Chancengleichheit? In: Zeitschrift für Frauenforschung & Geschlechterstudien 23 (3), S. 9-21.

**Tondorf, Karin (2001):** Gender Mainstreaming – verbindliches Leitprinzip für Politik und Verwaltung. In: WSI-Mitteilungen 54 (4), S. 271-277.

**Wöhl, Stefanie (2007):** Mainstreaming Gender? Widersprüche europäischer und nationalstaatlicher Geschlechterpolitik. Königstein/Ts: Ulrike Helmer.

**Woodward, Alison (2001):** Gender Mainstreaming in European Policy: Innovation or Deception? Berlin: WZB, Discussion-Paper FS I 01-103, unter: <http://skylla.wzb.eu/pdf/2001/i01-103.pdf> [15.06.2008].

**Woodward, Alison E. (2004):** Gender Mainstreaming als Instrument zur Innovation von Institutionen. In: Meuser, Michael/Neusüß, Claudia (Hg.): Gender Mainstreaming. Konzepte – Handlungsfelder – Instrumente. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, S. 86-102.

## Kapitel II

### Würdigung – Kritik – Visionen

141 Die Bedeutung der Europäischen Charta der Grundrechte für Frauen • **Gabriele Wilde**

147 Politische Partizipation von Frauen in Europa und die Rolle der Frauenbewegungen • **Uta Klein**

155 **Porträt Dr. Angelika Niebler**  
Mitglied des Europäischen Parlaments



157 Die politische Partizipation von Frauen in den Beitrittsländern der Europäischen Union – Herausforderungen und Entwicklungsperspektiven • **Gesine Fuchs**

169 Modernisierung der Geschlechterverhältnisse in Europa? • **Brigitte Rauschenbach**

181 **Porträt Prof. Dr. Juliane Kokott**  
Generalanwältin am Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften



183 Vom Nationalstaat zum Europäischen Reich? Staat und Geschlecht in der Europäischen Union • **Birgit Sauer**

191 Warum sitzt Europa auf dem Stier? Matriachale Grundlagen von Europa • **Annette Kuhn**

201 **Porträt Ria Oomen-Ruijten**  
Mitglied des Europäischen Parlaments, NL



Gabriele Wilde

## Die Bedeutung der Europäischen Charta der Grundrechte für Frauen

Auf dem Europäischen Gipfel in Köln am 3. und 4. Juli 1999 beschlossen die Staats- und Regierungschefs, eine europäische Charta der Grundrechte ins Leben zu rufen. Mit der Erarbeitung der Charta wurde ein Konvent betraut, der erstmalig am 17. Dezember 1999 zusammentraf und dessen Aufgabe darin bestand, alle Grundrechte, die in der Europäischen Union seit vielen Jahren galten, in einem Dokument zusammenzufassen. Zu den Grundlagen der Charta gehören demnach die nationalen Verfassungen der damals 15 EU-Mitgliedstaaten, die Europäische Menschenrechtskonvention (EKMR), das Gemeinschaftsrecht, die Europäische Sozialcharta und die Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer. Der Entwurf der Charta wurde am 2. Oktober 2000 vom Konvent mit breiter Zustimmung angenommen, auf dem informellen Ratsgipfel in Biarritz am 13./14. Oktober 2000 den Staats- und Regierungschefs von einem Redaktionsausschuss offiziell übergeben und auf dem Gipfel in Nizza vom 7./10. Dezember 2000 als gemeinsame Erklärung von Parlament, Kommission und Rat feierlich proklamiert.

### Hintergründe und Ziele der Charta

Erklärtes Ziel der Charta ist es, den Grundrechtsschutz gegen die Rechtsakte der Union auszubauen, um die Legitimität europäischer Politik zu stärken und die Identifikation der Bürgerinnen und Bürger mit der EU zu befördern (vgl. Hohmann 2000). Im Hintergrund steht dabei die Tatsache, dass infolge des Integrationsprozesses europäische Vorgaben und Richtlinien immer stärker das Alltagsleben der Menschen bestimmen und die meisten Gesetze in den Mitgliedstaaten durch europäisches Recht zunehmend bestimmt werden. Weil nationale Verfassungen wie auch die Europäische Menschenrechtskonvention lediglich für die EU-Staaten im Einzelnen, nicht aber für die Union als Rechtspersönlichkeit und damit für die Organe gelten, sollte mit der Charta erreicht werden, dass die Bürgerinnen und Bürger gegenüber den Rechtsetzungs- und Exekutivbefugnissen der EU einen ausreichenden und sichtbaren Grundrechtsschutz haben.

Doch traf die Charta von Beginn an nicht nur auf Zustimmung. Befürchteten die Einen, die EU könnte ihre Zuständigkeiten auf Kosten nationaler und völkerrechtlicher Grundrechtskataloge erweitern und sich als europäischer Superstaat etablieren, kritisierten Andere den fehlenden rechtsverbindlichen Charakter des Dokuments. Insbesondere aus Geschlechterperspektive wurde auf den eher programmatischen Charakter der Gleichheitsnormen in Titel III der Charta hingewiesen und moniert, dass es diesen Garantien an direkter Anwendbarkeit fehle (Millns/Diaz 2004).

### Rechtsverbindlichkeit der Charta

Die Rechtsverbindlichkeit der Charta wurde mit ihrer vollständigen Aufnahme in den Verfassungsentwurf angestrebt, konnte aber wegen des Scheiterns des Verfassungsprozesses nicht realisiert werden. Mit Blick auf die aktuellen Entwicklungen im europäischen Integrationsprozess ist aber das Problem der Rechtsverbindlichkeit künftig ausgeräumt: Die Rechtsverbindlichkeit steht mit dem am 13. Dezember 2007 ausgefertigten Reformvertrag endgültig außer Frage. Denn dieser Vertrag von Lissabon, der 2008 von den Mitgliedsländern der EU noch ratifiziert werden muss, nimmt die Grundrechtecharta in einem Zusatzprotokoll auf. Damit steht sie zwar nicht im Vertragstext, erhält aber volle Rechtsverbindlichkeit, womit die Möglichkeit für die europäischen Bürgerinnen und Bürger gegeben ist, eine Verfassungsbeschwerde beim EuGH gegen Maßnahmen der Union einzuleiten.

Tatsächlich aber ist ein Grundrechtskatalog „in der Praxis nur soviel Wert, wie die Verfahren, mit denen der Betroffene seine Grundrechte durchsetzen kann“ (Philippi 2002, 12). Fragen, ob die in der Charta zusammengefassten Grundrechte überhaupt für eine Rechtsverbindlichkeit tauglich sind und inwiefern etwa Gleichheitsrechte von Frauen eingeklagt werden können, lassen sich deshalb nur mit einem genauen Blick auf die Inhalte und ihren Geltungsbereich beantworten.

### Inhalte der Charta

Die Charta umfasst die Gesamtheit der bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen und sozialen Rechte der europäischen Bürgerinnen und Bürger sowie aller im Hoheitsgebiet der Union lebenden Personen und gilt deshalb als international modernster Grundrechtskatalog<sup>1</sup>; dies wird neben den klassischen Freiheitsrechten insbesondere an der Aufnahme „moderner“ Grundrechte<sup>2</sup> sowie an der gleichberechtigten Stellung von sozialen und bürgerlich-politischen Rechten deutlich (Engels 2001, 2).

Die Präambel verweist auf Grundwerte und –prinzipien. Neben Gleichheit, Freiheit, Solidarität, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit wird besonders die Achtung der kulturellen Vielfalt sowie der nationalen Identität erwähnt. Rechte zur Gleichstellung der Frauen finden sich in Titel III, der ausführliche Diskriminierungsverbote (Art. 21) sowie die Zulässigkeit positiver Diskriminierung bei der Gleichstellung von Männern und Frauen umfasst (Art. 23). Dies ermöglicht zahlreiche Regelungen zum Schutz für Frauen, wobei die Wirksamkeit dieser Regelungen jedoch durch Verweise auf nationales Recht, Gemeinschaftsrecht sowie nationale Gepflogenheiten teilweise eingeschränkt, aber auch durch allgemeine und unverbindliche Formulierungen häufig verwässert wird. Das betrifft allen voran das Prinzip der Nichtdiskriminierung in Art. 21 Abs. 1, das eine Diskriminierung aus 17 im Text aufgelisteten Beweggründen, darunter das Geschlecht, untersagt. Da es sich bei Frauen aber keineswegs um eine Minderheit handelt, wäre es vorzuziehen gewesen, der Diskriminierung aus Gründen des Geschlechts denselben Rang einzuräumen wie etwa der Diskriminierung aus

<sup>1</sup> Zu den Inhalten der Charta in der Fassung vom 14.12.2007 vgl. [http://www.rgre.de/pdf/charta\\_grundrechte.pdf](http://www.rgre.de/pdf/charta_grundrechte.pdf).

<sup>2</sup> Zu den modernen Grundrechten gehören etwa die Ausdehnung des Rechts auf Unversehrtheit auf den Bereich der Biotechnologie, das Recht auf Datenschutz, Nichtdiskriminierung aufgrund genetischer Merkmale, Behinderung, Alter etc. (vgl. Curtius 2004).

Gründen der Staatsangehörigkeit, indem man auch für sie einen eigenständigen Absatz vorgesehen hätte.

Weiterhin bleiben die in der Charta festgeschriebenen Rechte teilweise hinter den bereits im EG-Recht verankerten Gesetzen zur Gleichstellung der Geschlechter zurück. Das betrifft vor allem die Verpflichtung: „Die Gleichheit von Männern und Frauen ist in allen Bereichen, einschließlich der Beschäftigung, der Arbeit und des Arbeitsentgelts, sicherzustellen.“ Im Gegensatz zu Art. 141 des EU-Vertrags (EUV 2006)<sup>3</sup> begründet diese Norm nämlich nicht das Recht des Einzelnen, sich auf sie zu berufen, sondern stellt sich als eine allgemein gefasste Absichtserklärung dar: nämlich die Förderung der Gleichstellung von Männern und Frauen als allgemeines Ziel lediglich anzustreben. Entscheidender jedoch ist die damit verbundene eingeschränkte Anwendbarkeit dieser Garantien. Denn laut Art. 23 Satz 2 der Charta ist die Möglichkeit regulierender Maßnahmen lediglich auf diejenigen Fälle beschränkt, in denen eines der Geschlechter unterrepräsentiert ist. Dass dies einen Rückschritt im europäischen Integrationsprozess darstellt, zeigt der Vergleich zum Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG-Vertrag): dieser nämlich gestattet solches Handeln auch dann, wenn es darum geht, Nachteile in der beruflichen Laufbahn zu verhindern oder zu kompensieren. Damit ermöglicht der EG-Vertrag präventive oder kompensatorische Maßnahmen, selbst wenn keine Unterrepräsentanz eines der Geschlechter offenkundig ist.

### Geltungsbereich der Charta

Erschwerend für die Umsetzung und Wirksamkeit der Grundrechtsgarantien in den Lebensrealitäten von Frauen wirkt darüber hinaus die fehlende Parallelität zwischen den Grundrechten und den Kompetenzen der EU. Zu Beginn der Charta wird deutlich gemacht, dass die Geltung der Rechte an die Achtung der Zuständigkeiten und Aufgaben von Union und Gemeinschaft sowie des Subsidiaritätsprinzips gebunden ist (vgl. Kleger u. a. 2002, 224). Konkreter definiert Art. 51 Abs. 1 in Kapitel VII zu den „Allgemeinen Bestimmungen“ den Geltungsbereich der Charta, indem diese „für die Organe und Einrichtungen der Union unter Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und für die Mitgliedstaaten ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union“ gilt. Mit dieser Formulierung sollte verhindert werden, dass die Charta zu einer Kompetenzerweiterung der Union führen könnte. Darüber hinaus wird explizit in Abs. 2 festgehalten, dass die Charta keine neuen Zuständigkeiten und Aufgaben für die Union begründet.

Ob und wenn ja, wie die EU Entscheidungen in den einzelnen Politikbereichen treffen kann, ist davon abhängig, ob sie mit qualifizierter Mehrheit oder auf der Grundlage der Einstimmigkeit zustande kommen. Beschlüsse, die eine qualifizierte Mehrheit im Rat der EU und der Kommission vorsehen, fallen in der Regel in europäische Kompetenz. Dagegen

<sup>3</sup> Art. 141 Abs. 4 EGV (konsolidierte Fassung 2006) in Wortlaut: Im Hinblick auf die effektive Gewährleistung der vollen Gleichstellung von Männern und Frauen im Arbeitsleben hindert der Grundsatz der Gleichbehandlung die Mitgliedstaaten nicht daran, zur Erleichterung der Berufstätigkeit des unterrepräsentierten Geschlechts oder zur Verhinderung bzw. zum Ausgleich von Benachteiligungen in der beruflichen Laufbahn spezifische Vergünstigungen beizubehalten oder zu beschließen.

verbleiben die zu entscheidenden Sachverhalte, die Einstimmigkeit erfordern, eher in der nationalstaatlichen Zuständigkeit. Nationalstaatliche Zuständigkeit aber bedeutet, dass die mit dem europäischen Vertrag festgeschriebenen Normen und Prinzipien durch die jeweiligen nationalen Gesetze gewissen Einschränkungen unterworfen sind, d. h. auch keine Klagemöglichkeiten gegen EU-Organen und deren Rechtsakte einräumen<sup>4</sup>.

Einschränkungen europäischer Regulierungen durch nationale Gesetze betreffen die Gleichstellung und Gleichberechtigung der Geschlechter ebenso wie die z. B. in der Charta breit angelegte Verpflichtung zu gesellschaftlicher Solidarität. Die zentrale Bedeutung gesellschaftlicher Solidarität darf dabei nicht unterschätzt werden – denn sie resultiert aus einer Reihe sozialer Bestimmungen, die über eine geschlechtsspezifische Dimension verfügen: so z. B. Art. 31 Abs. 1 über das Recht einer jeden Arbeitnehmerin und eines jeden Arbeitnehmers auf gesunde, sichere und würdige Arbeitsbedingungen, Art. 33 Abs. 2 über die Vereinbarkeit von Familien- und Berufsleben, Art. 34 über soziale Sicherheit und soziale Unterstützung sowie Art. 35 über das Recht auf Zugang zur Gesundheitsvorsorge.

Tatsächlich jedoch sind diese Zusicherungen hinsichtlich ihrer Geltung als eher marginal einzustufen: denn Wohnungsbau, Bildung und Ausbildung sowie Gesundheitsversorgung gehören schwerpunktmäßig zu denjenigen Politikfeldern, die in nationalstaatliche Kompetenz fallen und für die die EU deshalb nur eingeschränkte Zuständigkeit beanspruchen kann<sup>5</sup>. Dies gilt auch für die in der Charta aufgenommene Achtung der Menschenwürde: Sie ist für die Fähigkeit der Union, die Achtung der körperlichen Unversehrtheit der Frau zu gewährleisten und sich der wichtigen Problematik des Missbrauchs von Frauen anzunehmen, von großer Bedeutung; ebenso kann das Verbot des Menschenhandels in Art. 5 Abs. 3 für die Bekämpfung der Ausbeutung von Frauen zu Zwecken der Prostitution als ein Schritt in die richtige Richtung gewertet werden.

Dennoch aber bleibt auch hier die Geltung und Umsetzung in der staatsbürgerlichen Praxis von Frauen ausgesprochen umstritten, weil diese Rechte in der Regel in politische Bereiche fallen, die der nationalstaatlichen und nicht-europäischen Gesetzgebung unterliegen. Inwieweit die am 15. Februar 2007 vom Rat gegründete „Agentur der Europäischen Union für Grundrechte“ (FRA) zur Transparenz und einer umfassenderen Geltung beitragen kann, bleibt freilich abzuwarten. Mit dem Ziel gegründet, „den relevanten Organen und Einrichtungen der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten bei der Durchführung

<sup>4</sup> Wobei durch den Vertrag von Lissabon die Anzahl der Politikbereiche, die auf der Grundlage von Mitentscheidungsbefugnissen seitens des EP und/oder einer qualifizierten Mehrheit im Rat geregelt werden, deutlich angestiegen sind, so etwa im Bereich der Landwirtschaft, der Freizügigkeit und des freien Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs, Asyl- und Einwanderungspolitik, Verkehr, gemeinsame Handelspolitik, Sozialpolitik, Kultur, Gesundheitswesen, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt, Umwelt, Energie, Tourismus, Katastrophenschutz, Verwaltungszusammenarbeit, humanitäre Hilfe.

<sup>5</sup> Da die Union keine Zuständigkeit für Leistungsrechte hat, können materielle Zuwendungen nicht eingeklagt werden. Soziale Rechte der Charta sind demnach lediglich Abwehrrechte, d. h. die Union hat eine Respektierungspflicht, die in einem reinen Unterlassen besteht. Dies bedeutet z. B. beim Recht zu arbeiten, dass die Union keine Arbeitsverbote erlassen darf. Ergänzend dazu gibt es eine Schutzpflicht, die beim Recht zu arbeiten bedeutet, dass Schutzvorschriften erlassen werden können, wie z. B. der Kündigungsschutz für Arbeitnehmer (vgl. Curtius 2004).

des Gemeinschaftsrechts in Bezug auf die Grundrechte Unterstützung zu gewähren und ihnen Fachkenntnisse bereitzustellen“ (vgl. Internetseite der Agentur: <http://fra.europa.eu/fra/index.php>), besteht die Aufgabe dieser in Wien ansässigen Institution vornehmlich darin, die Entwicklung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit zu beobachten und zu dokumentieren. Diese Aufgabe erstreckt sich lt. Art. 10 der Verordnung (EG) Nr. 168/2007 auch auf die Gleichstellung der Geschlechter, wobei das Mandat der Agentur aber nicht vorsieht, individuelle Beschwerden zu untersuchen oder regulatorische Entscheidungsbefugnisse auszuüben.

### Fazit

Ein wesentlicher Bestandteil des Grundrechtsschutzes ist die Möglichkeit der Bürgerinnen und Bürger, sich mittels einer Verfassungsbeschwerde gegen Maßnahmen des Staates wehren zu können. Wenn also die Charta dazu beitragen soll, dass sich die europäischen Bürgerinnen und Bürger mehr mit dem europäischen Projekt identifizieren, war die Rechtsverbindlichkeit der Charta durch ihre Aufnahme in das europäische Vertragswerk – wenn auch nur in einem Zusatzprotokoll, das von den Mitgliedstaaten wie etwa Großbritannien<sup>6</sup> nicht zwingend unterschrieben werden muss – eine notwendige Bedingung. Denn mittlerweile sind, auch wenn dies den EU-Bürgerinnen und Bürgern meist noch gar nicht bewusst ist, die weitaus größte Zahl der nationalen Gesetze, die durch die Parlamente der Mitgliedstaaten verabschiedet werden, Umsetzungen europäischen Rechts.

Bezogen auf frauenpolitische Rechte und Rechte zur Geschlechtergleichstellung ist es für Frauen jedoch auch nach den aktuellen Änderungen nur eingeschränkt möglich, sich gegen Rechtsakte der Europäischen Union zu wehren. Denn vor allem bei den sozialen Rechten, die Frauen unter Gleichstellungsgesichtspunkten besonders betreffen, handelt es sich nicht um einklagbare Leistungen, sondern lediglich um Gemeinschaftsziele, für deren Umsetzung häufig auf nationales Recht verwiesen wird. Das daraus resultierende Grundrechtsvakuum insbesondere für Frauen zeigt sich schließlich an einer mitunter undurchsichtigen Verflechtung europäischer Richtlinien und nationaler Gesetzgebung, einer unklaren gerichtlichen Adressierbarkeit der Klage, aber auch am schwierigen Nachweis der individuellen Betroffenheit. Abhilfe könnte geschaffen werden, indem die Charta ohne den Verweis auf nationale Verfassungsüberlieferungen in Art. 6 Abs. 2 EUV zum alleinigen Maßstab der Gültigkeit des Gemeinschaftsrechts gemacht wird (Philippi 2002, 77) und damit in die ausschließliche Kompetenz der EU/EG fällt. Darüber hinaus müsste die Charta vorsehen, dass die Vereinbarungen zur Gleichberechtigung von Frauen und Männern in Art. 141 EGV (konsolidierte Fassung 29.12.2006) durch konkrete politische Maßnahmen weiter entwickelt werden können, anstatt sie durch wenig aussagekräftige Gleichheitsgarantien zu schwächen.

<sup>6</sup> Ein Grund dafür kann in der Tatsache gesehen werden, dass Großbritannien keine geschriebene Verfassung hat.

## Literatur

**Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRAU).** Internet: <http://fra.europa.eu/fra/index.php>.

**Charta der Grundrechte der Europäischen Union 2000**, in Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, C 364/1 vom 18.12.2000. Internet: [http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_de.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_de.pdf).

**Charta der Grundrechte der Europäischen Union 2007**, in: Amtsblatt der Europäischen Union, C 303/1 vom 14.12. 2007. Internet: [http://www.rgre.de/pdf/charta\\_grundrechte.pdf](http://www.rgre.de/pdf/charta_grundrechte.pdf).

**Curtius, Antonie 2004:** Die Grundrechte-Charta. Internet: <http://www.weltpolitik.net/print/1215.html>.

**EUV 2006:** Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft. Konsolidierte Fassung vom 29.12.2006, in: Amtsblatt der Europäischen Union, C 321 E/1. Internet: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:321E:0001:0331:DE:pdf>.

**Engels, Markus 2001:** Die europäische Grundrechtecharta: auf dem Weg zu einer europäischen Verfassung?, in: Reihe Eurokolleg 45 (2001), S. 1-22. Internet: <http://library.fes.de/pdf-files/id/00991.pdf>.

**Hohmann, Harald 2000:** Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Ein wichtiger Beitrag zur Legitimation der EU, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ). Beilage zur Wochenzeitschrift „Das Parlament“, B52-53, S. 5-12.

**Kleger, Heinz/Karolewski, Ireneusz Pawel/Munke, Matthias 2002:** Europäische Verfassung. Zum Stand der europäischen Demokratie im Zuge der Osterweiterung. Hamburg: Lit-Verlag.

**Diaz, Mercedes Mateo, Millns, Susan 2004:** Die Rolle der Frau und die konstitutionelle Zukunft der Europäischen Union, in: Femina Politica. Zeitschrift für feministische Politik-Wissenschaft, 13. J. g., Heft 1/2004, S. 75-90.

**Philippi, Nina 2002:** Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Entstehung, Inhalt und Konsequenzen für den Grundrechtsschutz in Europa. Baden-Baden: Nomos-Verlag.

**Vertrag von Lissabon 2007:** Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, unterzeichnet in Lissabon am 13. Dezember 2007, in: Amtsblatt Nr. C 306 vom 17. Dezember 2007. Internet: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:DE:HTML>.

**Wilde, Gabriele 2001:** Das Geschlecht des Rechtsstaats. Herrschaft und Grundrechtspolitik in der deutschen Verfassungstradition. Campus-Verlag 2001.

## Uta Klein

## Politische Partizipation von Frauen in Europa und die Rolle der Frauenbewegungen

Ist Europa auch ein Europa der Frauen? Eines der Kriterien dafür ist sicherlich, wie es um die politische Partizipation von Frauen bestellt ist: In welchem Ausmaß sind Frauen an Entscheidungen beteiligt bzw. in welchem Ausmaß können sie ihre unterschiedlichen Interessen durchsetzen?

Politisches Engagement kann sich auf zweierlei Weise ausdrücken. Als „verfasst“ oder „konventionell“ gelten beispielsweise die Mitgliedschaft in einer Partei oder die Kandidatur für eine Wahl. Als „unkonventionell“ gelten unter anderem die Mitarbeit in einer Bürger/inneninitiative oder anderes Engagement in einer sozialen Bewegung.

## Politische Beteiligung in den EU-Mitgliedstaaten

Werfen wir zunächst einen Blick auf den Frauenanteil in den Parlamenten der EU-Mitgliedstaaten<sup>1</sup>. Insgesamt ist er in zehn Jahren nur um 8 Prozent gestiegen – von 16 im Jahre 1997 auf 24 Prozent im Jahre 2007. Die nordischen Staaten rangieren dabei traditionell an vorderer Stelle. In der Rangliste des Frauenanteils in nationalen Parlamenten befinden sich Schweden, Finnland, Dänemark und Norwegen unter den ersten sechs Top-Staaten (gefolgt von den Niederlanden) mit einem Frauenanteil zwischen 38 Prozent und 47,3 Prozent. Norwegen hatte mit Gro Harlem Brundtland bereits 1981 die damals erste weibliche Premierministerin, mit 42 Jahren noch dazu die jüngste. Als erstes führte sie eine 40 Prozent Frauenquote im Kabinett ein.

Die weiteren westeuropäischen Staaten weisen ein nicht sehr systematisches Bild auf. Eine Gruppe von Staaten rangiert bei rund einem Drittel Frauenanteil, darunter u. a. Deutschland, auch Spanien. Zwei großen westeuropäischen Staaten ist ein Armutszeugnis auszustellen: ausgerechnet in Großbritannien, dem Land, in dem im 20. Jahrhundert die Suffragettenbewegung begann und mit ihr die Forderung nach Stimm- und Wahlrecht von Frauen, und in Frankreich, dem Land der Aufklärung, liegen die Frauenanteile bei nur 19,7 bzw. 18,5 Prozent.

Einige der ehemals sozialistischen Transformationsstaaten der letzten beiden Beitrittsrunden zur EU bieten Anlass zur Sorge. In vielerlei Hinsicht ist die Situation von Frauen dort prekär, und auch die Einstellungsmuster der Bevölkerung sind, was die Gleichstellung

<sup>1</sup> Auf der Website der Inter-Parliamentary Union ([www.ipu.org](http://www.ipu.org)) sind die Frauenanteile der Parlamente für alle Staaten angegeben. Zugriff für die folgenden Angaben: 14.2.2008.



anbetrifft, rückwärtsgewandt<sup>2</sup>. Auch wenn Vike-Freiberga 1999 als Präsidentin Lettlands zur ersten Staatschefin eines früher sowjetischen Staates gewählt und 2003 wiedergewählt wurde, so fassen insgesamt Frauen in der verfassten Politik erst langsam (wieder) Fuß. In Ungarn sind nur 11 Prozent der Parlamentsmitglieder Frauen; in Rumänien 11,2; in Slowenien 12,2; in der Tschechischen Republik 15,5; in Lettland, der Slowakei und Estland jeweils um die 20 und in Litauen 22,7 Prozent.

Tabelle 1: **Frauenanteil in nationalen Parlamenten der EU-Mitgliedstaaten und im Europaparlament**

| <b>Staat</b>          | <b>Frauenanteil im nationalen Parlament in Prozent</b><br>(Stand: März 2008) <sup>1</sup> | <b>Frauenanteil im Europaparlament in Prozent</b><br>(Stand: Dez. 2006) <sup>2</sup> |
|-----------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|
| Schweden              | 47,0                                                                                      | 57,9                                                                                 |
| Finnland              | 41,5                                                                                      | 35,7                                                                                 |
| Niederlande           | 39,3                                                                                      | 44,4                                                                                 |
| Dänemark              | 38,0                                                                                      | 35,7                                                                                 |
| Spanien               | 36,6                                                                                      | 33,3                                                                                 |
| Belgien               | 35,3                                                                                      | 29,2                                                                                 |
| Österreich            | 32,8                                                                                      | 38,9                                                                                 |
| Deutschland           | 31,6                                                                                      | 31,3                                                                                 |
| Portugal              | 28,3                                                                                      | 25,0                                                                                 |
| Luxemburg             | 23,3                                                                                      | 50,0                                                                                 |
| Litauen               | 22,7                                                                                      | 38,5                                                                                 |
| Bulgarien             | 21,7                                                                                      | 25,9 (2008)                                                                          |
| Estland               | 20,8                                                                                      | 33,3                                                                                 |
| Polen                 | 20,2                                                                                      | 13,0                                                                                 |
| Lettland              | 20,0                                                                                      | 22,2                                                                                 |
| Großbritannien        | 19,5                                                                                      | 24,4                                                                                 |
| Slowakei              | 19,3                                                                                      | 35,7                                                                                 |
| Frankreich            | 18,2                                                                                      | 42,3                                                                                 |
| Italien               | 17,3                                                                                      | 19,2                                                                                 |
| Tschechische Republik | 15,5                                                                                      | 20,8                                                                                 |
| Zypern                | 14,2                                                                                      | 0,0                                                                                  |
| Griechenland          | 14,7                                                                                      | 29,2                                                                                 |
| Irland                | 13,3                                                                                      | 38,5                                                                                 |
| Slowenien             | 12,2                                                                                      | 42,9                                                                                 |
| Ungarn                | 11,137,5                                                                                  |                                                                                      |
| Rumänien              | 9,4                                                                                       | 33,1 (2008)                                                                          |
| Malta                 | 9,2                                                                                       | 0,0                                                                                  |

Datenquellen: Für 1: [www.ipu.org](http://www.ipu.org) [30.3.2008]; für 2 : European Womens's Lobby. Statistics on women in political decision-making.

<sup>2</sup> Ausführlich dazu s. Uta Klein „Chancen und Grenzen der EU-Gleichstellungspolitik in Mittelosteuropa“. In: S. Lieber und C. Klenner (Hg.): Wohlfahrtsstaaten und Geschlechterverhältnisse in Mittelosteuropa. Wiesbaden 2008.

Neben sozio-ökonomischen und psychologischen Faktoren sind es zwei Variablen des Wahlvorganges, die den Frauenanteil beeinflussen: das Wahlsystem und die Verwendung bzw. Nicht-Verwendung von Quoten. Ein Verhältniswahlsystem wird von den meisten Wissenschaftlerinnen als gleichstellungsfördernd angesehen und empirische Studien bestätigen dies<sup>3</sup>. Frauen gelingt der Einstieg ins Parlament und in die Regierung besser. Das liegt zum Einen an der Vielzahl der Parteien, die ins Parlament einziehen, und zum Anderen daran, dass Frauen Einfluss auf die Listenaufstellung nehmen können. Beim Mehrheitswahlrecht – bei dem sich die Wählerschaft für eine einzige Kandidatin bzw. einen einzigen Kandidaten im Wahlkreis entscheidet - wirkt sich für Frauen negativ aus, dass der Wahlvorgang stark personenorientiert ist und innerhalb der Partei ein harter Konkurrenzkampf um das Direktmandat geführt wird.

Bei Frauenquoten wird in der Regel eine Mindestzahl der Repräsentation auf verschiedenen Ebenen des Wahlprozesses, z. B. bei der Listenaufstellung der Parteien, festgelegt – entweder durch freiwillige Selbstverpflichtung der Parteien oder (seltener) durch Gesetz vorgegeben. Insgesamt begünstigt die Quote den Frauenanteil erheblich<sup>4</sup>. Allerdings kann es durchaus passieren, dass die erreichte Quote - selbst wenn sie unter Umständen nur 30 oder 40 Prozent beträgt - als maximaler Frauenanteil empfunden wird. Sie kann dann als „gläserne Decke“ wirken. Erfolgreich ist die Quote in jedem Falle nur, wenn sie sich nicht einfach pauschal auf die gesamte Liste, sondern auch auf die aussichtsreichen Listenplätze bezieht.

Dass Regierungsbemühungen, wenn sie denn ernsthaft gemeint sind, durchaus Erfolg haben können, zeigt sich in Belgien. Nachdem dort die Parität bei den Kandidaturen und eine gleiche Sichtbarkeit von Frauen und Männern auf den Stimmzetteln gesetzlich durchgesetzt wurden, stieg der Frauenanteil im letzten Jahrzehnt von 12 auf heute immerhin 35,5 Prozent.

Neben Deutschland mit Angela Merkel als Bundeskanzlerin treten zwei weitere EU-Mitgliedstaaten derzeit mit einer Frau an der Spitze auf. In Irland ist Mary McAleese seit 1997 Präsidentin. Sie folgte der früheren Präsidentin Mary Robinson. In Finnland ist 2006 Tarja Kaarina Halonen zum zweiten Mal zur Präsidentin gewählt worden.

**Politische Partizipation auf EU-Ebene**

Der Frauenanteil im Europäischen Parlament beträgt aktuell 30,3 Prozent. Er steht in vielen Fällen in keinem Zusammenhang mit dem jeweiligen Anteil auf nationaler Ebene. Schweden ist in der Spitzenposition mit einem Frauenanteil von knapp 58 Prozent vertreten – das passt noch zu dem guten Ergebnis auf nationaler Ebene. Jedoch weisen Luxemburg, Slowenien oder Frankreich einen Anteil von über 40 Prozent auf, und Litauen, Irland, Ungarn und die

<sup>3</sup> S. Studie Fn. 4.  
<sup>4</sup> In einer sehr differenzierten Studie analysiert IDEA (International Institute for Democracy and Electoral Assistance) verschiedene Kombinationen des Wahlsystems und der Quotierung auf den Frauenanteil. Larsrud, Stina und Rita Taphorn. „Designing for Equality. Best-fit, medium-fit and non-favourable combinations of electoral systems and gender quotas“. Stockholm 2007.

Slowakei liegen immerhin über dem Durchschnitt<sup>5</sup>. Deutschlands Frauenanteil beträgt 31,3 Prozent. Schlusslichter sind Malta und Zypern. Beide Staaten haben nicht eine einzige Frau im Parlament!

Es verwundert nicht, dass der Frauenanteil am höchsten bei der Fraktion der Grünen (43,5) ist, die in mehreren Mitgliedstaaten eine strikte 50 Prozent-Quote festgelegt haben. Es folgt die sozialdemokratische Fraktion (37,6). Unterdurchschnittlich ist der Frauenanteil in der Europäischen Volkspartei mit 26,7 Prozent.

Der Frauenanteil im Vorsitz der Parlamentskomitees ist mit 21,7 Prozent beim Vorsitz und 22,1 Prozent beim stellvertretenden Vorsitz (das Frauenrechtskomitee außer Acht gelassen) – aller offiziellen Gleichstellungsförderung zum Trotz – sogar unterproportional: Er entspricht nicht einmal dem Frauenanteil im Parlament.

An einer stärkeren politischen Partizipation von Frauen besteht inzwischen durchaus ein strategisches Interesse, denn für das Gelingen der europäischen Integration ist es entscheidend, dass die gesamte Bevölkerung hinter dem „Projekt“ steht. Vor allem in den 90er Jahren war deutlich geworden, wie sich ein Euroskeptizismus von Frauen auswirken kann. So scheiterte 1992 der dänische EU-Beitritt daran, dass die Mehrheit der dänischen Frauen dagegen votierte. Frauen hatten Angst, durch den Beitritt an gleichstellungspolitischen Errungenschaften zu verlieren. Seitdem ist der EU-Führungsebene klar, dass auf dem politischen Parkett die Mitsprache von Frauen und ihre Präsenz in Führungspositionen dringend verbessert werden müssen. Nicht zuletzt aufgrund dieser Erfahrung wurde die „Gleichstellung von Männern und Frauen“ in den Amsterdamer Vertrag (Art. 2) aufgenommen. Allerdings gibt es keine bindenden Verpflichtungen, die Gleichstellung in den Institutionen umzusetzen<sup>6</sup>. In der so genannten Roadmap der EU, dem aktuellen Fahrplan für die Gleichstellung von Frauen und Männern für den Zeitraum von 2006-2010, wird das Erreichen einer ausgewogenen Repräsentanz in Entscheidungsprozessen als Schwerpunkt zukünftiger europäischer Politik formuliert.

### Der Einfluss der Frauenorganisationen

Einige Frauenorganisationen auf europäischer Ebene setzen sich gezielt für „Frauen in (politischen) Entscheidungspositionen“ ein. Die einflussreichste und größte ist die European Women's Lobby (EWL), zu deren Themen ein breites Spektrum frauenpolitischer Handlungsfelder, angefangen von der ökonomischen und sozialen Situation von Frauen über Gewalt gegen Frauen, Frauenhandel und Frauengesundheit bis zur Situation von Migrantinnen gehört. Die EWL wurde 1990 als Dachverband von Frauenverbänden der

<sup>5</sup> Angaben zu den Parlamentsplätzen in diesem Abschnitt vgl. die Aufstellungen in Uta Klein, „Geschlechterverhältnisse und Gleichstellungspolitik in der Europäischen Union. Akteure – Themen – Ergebnisse. Wiesbaden 2006.

<sup>6</sup> Der Europarat hat 2003 eine Empfehlung über die ausgewogene Mitwirkung von Frauen und Männern bei politischen und öffentlichen Entscheidungen verabschiedet. U. a. enthält die Empfehlung, Wahlsysteme, die sich negativ auf die politische Vertretung von Frauen auswirken, zu ändern. <http://www.coe.int>. Der Europarat ist nicht mit dem Europäischen Rat oder dem Rat der EU zu verwechseln. S. auch „Kleine Institutionenkunde“ in diesem Handbuch.

Mitgliedstaaten gegründet, und vertritt europaweit über 4000 Frauenorganisationen. Für Deutschland ist der Deutsche Frauenrat Mitglied, seinerseits eine Vereinigung von über 50 Frauenverbänden und -organisationen. Die Europäische Frauenlobby arbeitet als Interessenverband, nimmt Einfluss durch „Monitoring“, eine kontinuierliche Überwachung der EU-Politik und Gesetzgebung, durch Konferenzen, durch Lobbying, wie die Durchführung von Kampagnen, sowie durch Information ihrer Mitglieder und der Öffentlichkeit. Sie stellt eine Art Scharnier zwischen Frauenorganisationen und Politikerinnen/Politikern dar und hat sich neben einem festen Beobachtungsstatus in der UNO und im Europarat (Ausschuss Menschenrechte) auch zwei Sitze im „Beratenden Ausschuss für Chancengleichheit“ der Europäischen Kommission erarbeitet.

Die EWL betrachtet Geschlechterparität als unabdingbar für eine Demokratie. Über die gleiche Repräsentation von Frauen und Männern auf sämtlichen Entscheidungsebenen hinaus geht es ihr um die Gleichwertigkeit beider Geschlechter in der Gesellschaft, um das Recht auf und den Respekt für Verschiedenheiten (diversity) und um eine gesellschaftliche Kultur, in der Männer und Frauen gleiche Rechte und Pflichten teilen. Zur Europawahl 2004 führte die EWL eine Kampagne zur geschlechtergerechten Repräsentation von Frauen durch (s. Abb.2).



**Abb.:** Plakat der Kampagne zur geschlechtergerechten Partizipation von Frauen zur Europawahl 2004 (European Women's Lobby. Abdruck mit freundlicher Genehmigung).

Bereits 2007 hat sie – in Reaktion auf den geringen Frauenanteil unter den Kommissarsposten – einen offenen Brief an die Kommission gerichtet, in dem sie eine geschlechtergerechte Besetzung der Kommission mit verbindlichen Vorgaben für die kommenden Wahlen in 2009 fordert. Dafür müssten, so der Vorschlag der Präsidentin der EWL, die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, 2009 je eine Frau und einen Mann für das Amt des Kommissars/der Kommissarin vorzuschlagen, und der Präsident oder die Präsidentin müsste die Auswahl für die endgültigen Posten unter Berücksichtigung einer Genderbalance vornehmen<sup>7</sup>. Mit der Kampagne 50/50 – no modern European democracy without gender equality – ruft die EWL zur Unterstützung auf.

<sup>7</sup> „Parity in the European Commission 2009-2013: letter to commissioners“, Brüssel, 2. April 2007. Zu finden auf der Homepage der EWL. Zurzeit gibt es noch 27 Kommissare und Kommissarinnen – für jeden Mitgliedstaat einen oder eine – denen bestimmte Aufgabenbereiche zugeordnet sind.

Ohne das erfolgreiche Lobbying der Frauenorganisationen wäre das EU-Gleichstellungsrecht heute nicht so erfolgreich. Auch die Erweiterung auf Antidiskriminierung (Art.13 EG-V und die entsprechenden Richtlinien)<sup>8</sup> geht auf ihre Aktivitäten zurück. Auch werden die Frauenorganisationen mit dem neuen europäischen Institut für Gleichstellungsfragen einen neuen Hebel für die wirksame Durchsetzung ihrer Anliegen bekommen<sup>9</sup>.

### Der Erfolg sozialer Bewegungen

Der Erfolg der EWL zeigt sich an den vielen Stellen, an denen ihre Themen und Studien in den Institutionen der EU aufgegriffen werden. Interessant ist dieser Erfolg aus politikwissenschaftlicher Perspektive, da sich daran zeigt, dass die Struktur der EU den Verbänden und sozialen Bewegungen offenbar stärker als nationale Regierungen ermöglicht, ihren Anliegen Wirksamkeit zu verschaffen.

Üblicherweise wird in der Politikwissenschaft zwischen Verbänden und sozialen Bewegungen unterschieden, da sie für die politische Einflussnahme ganz unterschiedliche Handlungsformen praktizieren. Die Verbände als Lobbygruppen agieren eher still, soziale Bewegungen agieren mit öffentlichen Protesten. Auf europäischer Ebene zeigt sich dagegen, dass besonders Umweltgruppen und Frauengruppen, anders als im nationalen Kontext, auf Protestformen wie Demonstrationen weitgehend verzichten. Dafür üben sie stärker mit konventionellen Formen Einfluss in Brüssel aus, mit Lobbying bei politischen Führungskräften aus der Kommission, dem Verfassen von Berichten, der Formulierung von Stellungnahmen oder aber mit einer Beauftragung von Anwälten und Anwältinnen, die dann Fälle vor den EuGH bringen<sup>10</sup>. Die EU ist als „Mehr-Ebenen-System“ mit einer hochkomplexen Struktur offensichtlich offen für solche konventionelle Handlungsformen.

Gerade auf dem Feld der Gleichstellungspolitik gelingt es auf europäischer Ebene den NGOs<sup>11</sup>, sich mit Expertinnen für frauenpolitische Fragen und mit feministischen Politikerinnen zusammenzutun – Birgit Locher hat dies am Beispiel der Aktivitäten gegen Frauenhandel aufgezeigt<sup>12</sup>. Die Gruppen bilden Netzwerke, die inzwischen so gefestigt sind, dass sie gezielt Einfluss nehmen. Sie haben dazu beigetragen, dass die Gleichstellungspolitik der EU zum erfolgreichsten Bereich europäischer Sozialpolitik geworden ist. Weil diese Netzwerke als Teil der Zivilgesellschaft wichtig für die Entwicklung und Legitimität von Politik sind, werden sie – das betrifft die EWL ebenso wie u. a. die osteuropäische Frauenkoalition Karat (NEWW) – von der EU finanziell unterstützt.

<sup>8</sup> Vgl. Fn.5.

<sup>9</sup> Vgl. hierzu den Beitrag von Beate Rudolf in diesem Band.

<sup>10</sup> Dass in der Forschung über soziale Bewegungen umstritten ist, ob Protest noch immer als Definitionsmerkmal für soziale Bewegungen gelten kann, ist für unseren Zusammenhang nicht weiter von Bedeutung.

<sup>11</sup> NGO steht für „Non Governmental Organization“, NRO für die deutsche Übersetzung: Nichtregierungsorganisation.

<sup>12</sup> Birgit Locher: Trafficking in Women in the European Union. Norms, Advocacy-Networks, and Policy-Change. Opladen 2004.

In ihren eigenen Ländern nutzen Frauenorganisationen die europäischen Vorgaben zur Durchsetzung ihrer Interessen und Ziele, indem sie versuchen, z. B. Änderungen in der nationalen Gesetzgebung voranzutreiben oder überhaupt die Anwendung der aufgrund von EU-Richtlinien erlassenen Gesetze durchzusetzen. Ein Beispiel dafür waren die langjährigen Beitrittsverhandlungen mit den zehn neuen Mitgliedstaaten der Erweiterungsrunde 2004. Die neuen Mitgliedstaaten mussten den *acquis communautaire*, den gemeinschaftlichen Besitzstand des EU-Rechts und damit auch die entsprechende Gleichstellungsgesetzgebung implementieren, so dass die Frauengruppen in diesen Ländern ein Druckmittel hatten.

### Es bleibt noch viel zu tun

Bei allen Erfolgen der Gleichstellungspolitik haben wir an der zahlenmäßigen Repräsentanz von Frauen gleichwohl gesehen, dass von einer Geschlechterbalance in der Politik nicht gesprochen werden kann. Noch immer ist eine geschlechtergerechte Verteilung der Machtpositionen nicht erreicht. Es gibt auch immer wieder Rückschläge. So betrug der Frauenanteil im Konvent, der 2002 und 2003 unter dem Vorsitz von Valéry Giscard d'Estaing den (später gescheiterten) Verfassungsentwurf für die EU ausgearbeitet hat, lediglich 16 Prozent!

Die Einstellung der Bevölkerung hierzu sollte den Politikmachenden der EU zu denken geben: 72 Prozent der Befragten EU-weit sind der Meinung, dass „wir mehr weibliche MPs (member of parliament) brauchen“<sup>13</sup>. Und das ist mit Blick auf die Zukunft eine Ermutigung!

### Zur Information

**Bericht: “Women and men in decision-making 2007 – analysis of the situation and trends”:**

[http://ec.europa.eu/employment\\_social/publications/2008/ke8108186\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/publications/2008/ke8108186_en.pdf).

**Drude Dahlerup** (Hrsg.): Women, Quotas and Politics. Routledge 2006.

**Deutscher Frauenrat:** <http://www.frauenrat.de>.

**European Women's Lobby (EWL):** <http://www.womenlobby.org>.

**Europäisches Institut für Gleichstellungsfragen:**

[http://ec.europa.eu/employment\\_social/gender\\_equality/gender\\_institute/index\\_de.html](http://ec.europa.eu/employment_social/gender_equality/gender_institute/index_de.html).

**Europäisches Netzwerk von Frauen in Führungspositionen in der Politik und Wirtschaft:**

[http://ec.europa.eu/employment\\_social/emplweb/news/news\\_de.cfm?id=409](http://ec.europa.eu/employment_social/emplweb/news/news_de.cfm?id=409).

**Eine Datenbank über Frauen und Männer in Entscheidungsprozessen** (Politik, Wirtschaft, öffentlicher Dienst) findet sich auf der Website der Europäischen Kommission, DG Beschäftigung, Soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit: [http://ec.europa.eu/employment\\_social/women\\_men\\_stats/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/women_men_stats/index_de.htm).

**Eine Datenbank zu Quoten** stellt IDEA zusammen mit der Universität Stockholm zur Verfügung:

<http://www.quotaproject.org>.

<sup>13</sup> Special Eurobarometer 263 zu Discrimination in the European Union. Januar 2007.

**Frauenkoalition Karat:** <http://www.karat.org>.

**Beate Hoecker** (Hrsg.): Handbuch Politische Partizipation von Frauen in Europa – Band II: Die Beitrittsstaaten (zusammen mit Gesine Fuchs). Wiesbaden 2004.

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

**Uta Klein:** Gleichstellungspolitik in der EU. Eine Einführung. Schwalbach/Ts. Wochenschau Vg. 2006.

**Uta Klein:** Europäische Integration und Geschlechterverhältnisse. In: Böllert, K. u. a. (Hg.): Zur Produktivität des Sozialen - Den sozialen Staat aktivieren. Sechster Bundeskongress Soziale Arbeit. Wiesbaden 2006, S. 113-128.

**Uta Klein:** Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft – das EU-Jahr zur Chancengleichheit – 50 Jahre Römische Verträge: Wie geht es weiter mit der europäischen Gleichstellungspolitik? In: KOMMUNE. Zeitschrift für Politik, Ökonomie, Kultur. 5/07, S.29-35.

**Ingrid Miethe und Silke Roth** (Hrsg.): Europas Töchter. Traditionen, Erwartungen und Strategien von Frauenbewegungen in Europa. Opladen 2003.

## Dr. Angelika Niebler

Mitglied des Europäischen Parlaments



## „Die Probleme fangen an, wenn man Führungspositionen anstrebt“

Dass Handybesitzerinnen und -besitzer keine horrenden Gebühren mehr zahlen müssen, wenn sie im Ausland telefonieren, haben sie Angelika Niebler zu verdanken. Als Vorsitzende des Ausschusses für Industrie, Forschung und Energie im Europäischen Parlament hat sie maßgeblich an der Neuregelung der neuen EU-Roaming-Verordnung mitgewirkt. Seit Februar 2007 steht die Juristin an der Spitze des Ausschusses, der auch für Fragen der Telekommunikation zuständig ist. Ein großer Karrieresprung für die 45-Jährige. Seit knapp zehn Jahren wirkt die Münchner Rechtsanwältin im Europaparlament mit. Zunächst als Parlamentarische Geschäftsführerin der CDU/CSU-Europagruppe, später als Mitglied des Vorstands. Etwa ein Jahr hat es gedauert, bis sie sich mit der EU-Bürokratie, den zahlreichen Gremien, Ausschüssen und Delegationen einigermaßen zurecht fand. „Man darf einfach keine Angst haben“, meint sie. „Und

ich lerne heute noch.“ Denn je länger sie dabei war, desto mehr Aufgaben kamen hinzu. Inzwischen ist die zweifache Mutter nicht nur Vorsitzende im Industriausschuss, sondern auch Mitglied des Ausschusses für die Rechte der Frau und die Gleichstellung der Geschlechter und gehört als stellvertretendes Mitglied dem Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz an. Außerdem ist sie Delegierte für die Golfstaaten und Südafrika.<sup>1</sup>

Ihr Arbeitstag beginnt spätestens um 8 Uhr mit einem Arbeitsfrühstück. Im Anschluss daran reiht sich Sitzung an Sitzung. Zurzeit arbeitet sie zusammen mit den Europakolleginnen und -kollegen an Vorschlägen zur Liberalisierung der Energiemärkte, an einer Richtlinie zur Reduzierung des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes bei PKWs sowie an einem neuen Rechtsrahmen für die Telekommunikation. In den Pausen zwischen den Sitzungen

<sup>1</sup> Das Europäische Parlament unterhält seit seiner Gründung enge Beziehungen zu allen nationalen Parlamenten in der Welt. Zu diesem Zweck wurden sog. Interparlamentarische Delegationen gebildet. Jede/-r Europaabgeordnete ist ordentliches Mitglied in einer Delegation und stellvertretendes Mitglied in einer zweiten Delegation.

erledigt die CSU-Politikerin Post und Terminanfragen. Etwa 300 E-Mails erreichen sie täglich. Zu Hause, nach Rückkehr in ihren Wahlkreis, erwarten sie noch mal so viele. In Brüssel hat Angelika Niebler inzwischen vier Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die sie sich mit einem Kollegen teilt. Darunter eine Fremdsprachenkorrespondentin, ein Volljurist, eine Betriebswirtin und eine Politikwissenschaftlerin. In München ist sie als Anwältin in einer internationalen Sozietät tätig, übernimmt allerdings keine eigenen Mandate mehr.

Seit Angelika Niebler den Vorsitz im Industriesausschuss innehat, bleibt ihr für den Gleichstellungsausschuss nicht mehr viel Zeit. Dennoch schlägt ihr Herz für die Frauenpolitik – vor allem für die Frauen-Union. Seit 1999 ist sie Vorsitzende des größten FU-Bezirksverbandes in Bayern, der Frauen-Union Oberbayern. Erst im Lauf der Jahre erkannte sie zunehmend die Notwendigkeit: „Wenn Sie mich nach dem Abitur gefragt hätten, hätte ich gesagt: Chancengleichheit? Klar, die gibt es. Später habe ich dann gemerkt: die Probleme fangen erst an, wenn man Führungspositionen anstrebt. Dann geht es darum, selbstbewusst Positionen zu beanspruchen, anzuecken und nicht Everybody's Darling sein zu wollen.“ Besonders stolz ist die Münchnerin auf ein Mentoring-Programm, das sie aus der Taufe gehoben hat und das zwischenzeitlich deutschlandweit übernommen wurde. Mit dessen Hilfe haben bereits einige junge Frauen „Blitzkarrieren gemacht und politische Ämter übernommen“.

Im Frauenausschuss votierte sie unter anderem gegen die Einrichtung des EU-Gleichstellungs-Instituts in Vilnius/Litauen.

Das Genderkompetenzzentrum führt europaweit Analysen über die Gleichstellung von Frauen und Männern durch und wird mit 52 Mio. Euro jährlich finanziert. „Ich war der Meinung, dass das Geld besser in Projekten aufgehoben sei, die Frauen konkret unterstützen, anstatt eine weitere Agentur auf europäischer Ebene zu schaffen, die hauptsächlich Daten sammelt.“ Auch bei anderen Themen sorgt Angelika Niebler mit ihrer Meinung immer mal wieder für Diskussionsstoff, kritisiert zum Beispiel die „Regulierungswut der EU-Kommission“. „Es wird manchmal zu viel im Detail vorgegeben“, sagt die Juristin und ist froh, ihren Teil dazu beitragen zu können, dass das große Ganze nicht aus dem Blick gerät.

Sabine Heines

#### Vita

Angelika Niebler wurde 1963 in München geboren. Sie ist Rechtsanwältin und wurde in der Europawahl 1999 über die bayerische Landesliste für die CSU ins Europaparlament und später zum Mitglied des Vorstands der Europäischen Volkspartei gewählt. Angelika Niebler gehört der Fraktion der Europäischen Volkspartei (Christdemokraten) und europäischer Demokraten (EVP/ED) an. Sie ist Vorsitzende des Ausschusses für Industrie, Forschung und Energie sowie Mitglied des Ausschusses für die Rechte der Frau und die Gleichstellung der Geschlechter. Ferner gehört sie als stellvertretendes Mitglied dem Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz an. Im Bundestagswahlkampf 2002 war sie Mitglied des 16-köpfigen Beraterkreises «Stoiber-Team» und 2004 Mitglied der Bundesversammlung zur Wahl des Bundespräsidenten. Außerdem ist die Juristin Mitglied des Fernsehrats des Zweiten Deutschen Fernsehens. Angelika Niebler ist verheiratet und hat zwei Kinder im Alter von zehn und zwei Jahren.

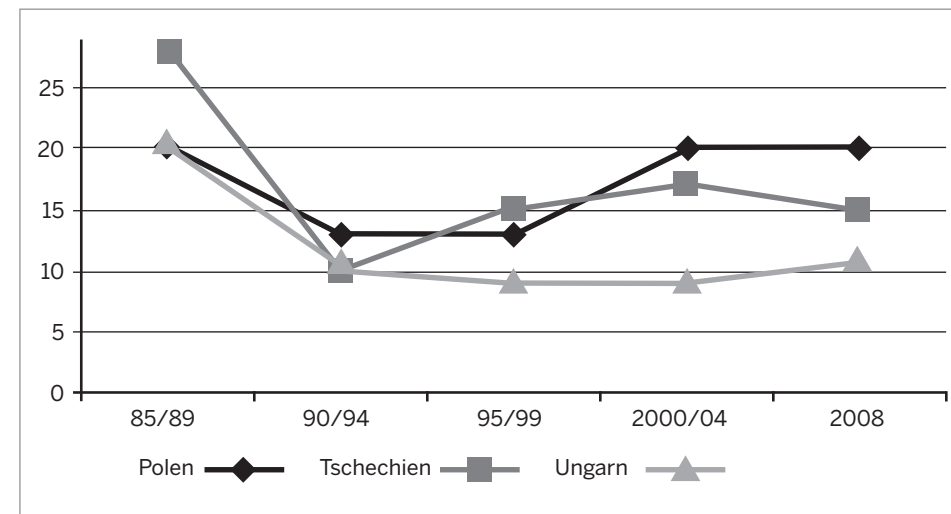
Gesine Fuchs

## Die politische Partizipation von Frauen in den Beitrittsländern der EU – Herausforderungen und Entwicklungsperspektiven

### 1. Zur aktuellen politischen Partizipation und Repräsentation heute

Bis 1989 war die politische Repräsentation von Frauen in den Parlamenten der realsozialistischen Staaten relativ hoch und betrug bis zu einem Viertel Anteil an den Sitzen; in den tatsächlichen Machtzentren, den Zentralkomitees und Politbüros der kommunistischen Parteien, waren sie aber quasi abwesend. Als mit der Transformation die Parlamente und Regierungen wirkliche Entscheidungsmacht bekamen, sanken die Frauenanteile teilweise rapide und erholten sich erst langsam im Laufe der 1990er Jahre.

Abbildung 1: Frauenanteile in nationalen Parlamenten seit 1989 in Prozenten



Quellen: Angaben aus Hoecker 1998, Hoecker/Fuchs 2004, Europäische Datenbank und www.ipu.org (11. April 2008).

Aktuell liegen die Frauenanteile in den Parlamenten der ostmitteleuropäischen Staaten unter dem EU-Durchschnitt, nämlich bei 16,7% gegenüber 27,1% in den alten EU-15. (vgl. die Grafik bei Klein). Auch der Anteil in den Regierungen ist geringer: sind es in den alten



EU-15-Staaten 30%, so gibt es in den „10plus“-<sup>1</sup>-Staaten Ostmitteleuropas nur 16,3% Ministerinnen. Bei den sogenannten Basis-Ressorts, die sich mit staatlichen Grundaufgaben beschäftigen (wie Inneres, Justiz, Verteidigung und Außenpolitik) und die darum auch die mächtigen Ministerien in einer Regierung sind, liegen die Anteile bei 25% (EU-15) und 10,8% (10plus). Bei den klassischen „weiblichen Ressorts“ aus dem Sozial- und Kulturbereich gibt es kaum Unterschiede. Der Frauenanteil beträgt in den alten EU-15 40,7%, in den 10plus-Ländern 37,8%<sup>2</sup>. Ähnliche Befunde gelten für die Regionalparlamente und -regierungen. Wie kann dieser Stand der Dinge erklärt werden, und welche Entwicklungsmöglichkeiten gibt es in den nächsten Jahren?

2. Herausforderungen und Schwierigkeiten, die einer erhöhten Partizipation entgegenstehen

Die feministische Partizipationsforschung hat immer wieder darauf hingewiesen, dass sozio-ökonomische Strukturen, institutionelle Faktoren sowie politische Kultur und Sozialisation drei miteinander verbundene Bestimmungsfaktoren für politische Beteiligung sind, die das konkrete Handeln politischer Akteurinnen beeinflussen. Umgekehrt können diese versuchen, Einfluss auf diese Umstände zu nehmen, um ihre Partizipation und Repräsentation zu erhöhen und ihre Ziele durchzusetzen.

2.1 Sozioökonomische Faktoren

Gemäß dem in den 1970er Jahren entwickelten und bis heute gültigen sog. sozioökonomischen Standardmodell (SES-Modell, vgl. Burns/Schlozman/Verba 2001) besteht zwischen der individuellen Ressourcenausstattung und dem Interesse an Politik sowie tatsächlicher Beteiligung ein Zusammenhang: Je mehr Einkommen, Zeit, Bildung, Selbstvertrauen und Status eine Person hat, desto wahrscheinlicher ist ihre Partizipation. Da Frauen durchschnittlich weniger Bildung haben, weniger erwerbstätig sind und ein geringeres Einkommen haben als Männer, wird so ihre geringere Partizipation erklärt. In den 10plus-Staaten sind aber die Bildungsunterschiede zwischen den Geschlechtern geringer, häufig weisen Frauen sogar höhere Bildungsabschlüsse auf. Die Erwerbsquoten für beide Geschlechter sanken in den 1990er Jahren teilweise markant, für Frauen aber stärker als für Männer. Teilweise hält der Rückgang der weiblichen Erwerbsquote auch nach 2000 noch an, beispielsweise in Polen und der Slowakei. Polen, Rumänien und Ungarn verfehlen das Ziel einer Frauenbeschäftigungsquote von 60%, wie sie die Europäische Beschäftigungsstrategie (Thiel 2006) vorsieht, deutlich. Die Einkommensunterschiede sind nicht generell größer als in anderen EU-Staaten, aber in einigen Ländern wie Tschechien oder Slowenien sind Frauen überdurchschnittlich erwerbslos (European Commission 2008).

<sup>1</sup> Damit sind die zehn Beitrittsstaaten in der Region gemeint.  
<sup>2</sup> Quelle für alle Zahlen dieses Abschnitts: eigene Berechnungen nach Europäische Kommission, DG EMPL, Datenbank über Frauen und Männer in Entscheidungsprozessen, Abfrage Mai 2008: ec.europa.eu/employment\_social/women\_men\_stats/index\_de.htm. Die Ressortverteilung in den ostmitteleuropäischen Staaten ist damit in den letzten Jahren „stereotyper“ geworden, während sie in vorhergehenden Jahren noch mehr Ministerinnen in „untypischen“ Ressorts aufwies. Vgl. Hoecker/Fuchs 2004.

Tabelle 1: Erwerbsquoten 2006 in Prozent<sup>3</sup>

| Land       | Erwerbsquote Männer | Erwerbsquote Frauen | Prozentsatz-Unterschied Männer/Frauen |
|------------|---------------------|---------------------|---------------------------------------|
| Bulgarien  | 68,8                | 60,2                | 8,6                                   |
| Estland    | 75,8                | 69,3                | 6,5                                   |
| Lettland   | 76,2                | 66,7                | 9,5                                   |
| Litauen    | 70,5                | 64,6                | 5,9                                   |
| Polen      | 70,1                | 56,8                | 13,3                                  |
| Rumänien   | 70,7                | 56,6                | 14,1                                  |
| Slowakei   | 76,4                | 60,9                | 15,5                                  |
| Slowenien  | 74,9                | 66,6                | 8,3                                   |
| Tschechien | 78,3                | 62,3                | 16,0                                  |
| Ungarn     | 68,7                | 55,5                | 13,2                                  |

Quelle: European Commission, Key employment indicator, February 2008.

2.2 Institutionelle Faktoren

Nach der demokratischen Transformation musste sich ein Parteiensystem erst herausbilden. Parteien mussten erst zu ihrer Funktion von Interessenrepräsentation und -vermittlung finden. Während dies in einigen Ländern weit vorangeschritten ist (z. B. Tschechien), ist die Parteienlandschaft in anderen Staaten immer noch in Bewegung (z. B. Polen). In den meisten westeuropäischen Staaten können sich über die Hälfte der Menschen mit einer bestimmten Partei identifizieren; in den neuen Mitgliedstaaten liegen diese Werte deutlich tiefer, in einigen sind dabei auch Geschlechterunterschiede ausgeprägt:

Tabelle 2: „Ich fühle mich einer bestimmten Partei näher als allen anderen“: Ja-Antworten in Prozent

|                | Männer | Frauen | Gesamt | Prozentsatz-Unterschied Männer/Frauen |
|----------------|--------|--------|--------|---------------------------------------|
| Zum Vergleich: |        |        |        |                                       |
| Deutschland    | 47,8   | 39,4   | 43,4   | 8,5                                   |
| Ungarn         | 50,0   | 51,6   | 50,9   | -1,6                                  |
| Slowakei       | 46,2   | 35,9   | 41,1   | 10,3                                  |
| Slowenien      | 42,3   | 32,8   | 37,2   | 9,4                                   |
| Tschechien     | 37,2   | 36,1   | 36,6   | 1,1                                   |
| Estland        | 32,2   | 31,3   | 31,7   | 1,0                                   |
| Polen          | 26,7   | 17,8   | 22,1   | 8,9                                   |

Quelle: eigene Berechnungen nach European Social Survey 2004.

<sup>3</sup> Es gibt keine Quelle mit international vergleichbaren und stringenten Zahlen. Wichtige Übersichten liefern [www.feminismus.cz](http://www.feminismus.cz), [www.oska.org.pl](http://www.oska.org.pl), [www.feminoteka.pl](http://www.feminoteka.pl) und [www.rewindnet.org](http://www.rewindnet.org).

Klare, transparente und regional abgestützte Parteistrukturen mit tatsächlich demokratisch verfasster Willensbildung sind aber wichtig, damit auch weibliche Parteimitglieder reelle Chancen haben, nominiert zu werden. Nur dann sind Quotenregelungen Erfolg versprechend. Solche Quoten gibt es in einigen Parteien in Tschechien, Ungarn, Litauen, Polen, der Slowakei, Slowenien und Rumänien, also in sieben von zehn der neuen Mitgliedsländer ([www.quotaproject.org](http://www.quotaproject.org)).

2.3 Politische Kultur und Sozialisation

Die politische Kultur eines Landes stellt einen zentralen Einflussfaktor auf die politische Partizipation von Frauen dar. Sie umfasst die Gesamtheit aller politisch relevanten Meinungen, Einstellungen und Werte der Mitglieder einer Nation, die im Rahmen des politischen Sozialisationsprozesses geprägt und übermittelt werden. Dazu gehören auch die vorherrschenden Frauen- und Männerbilder in der Politik. Generell gibt es in den neuen Mitgliedstaaten größere Barrieren für ein politisches Engagement ihrer Bürgerinnen und Bürger als in den alten EU-Staaten. Das Vertrauen in die staatlichen Institutionen wie Parlament, Regierung oder Gerichte ist geringer.

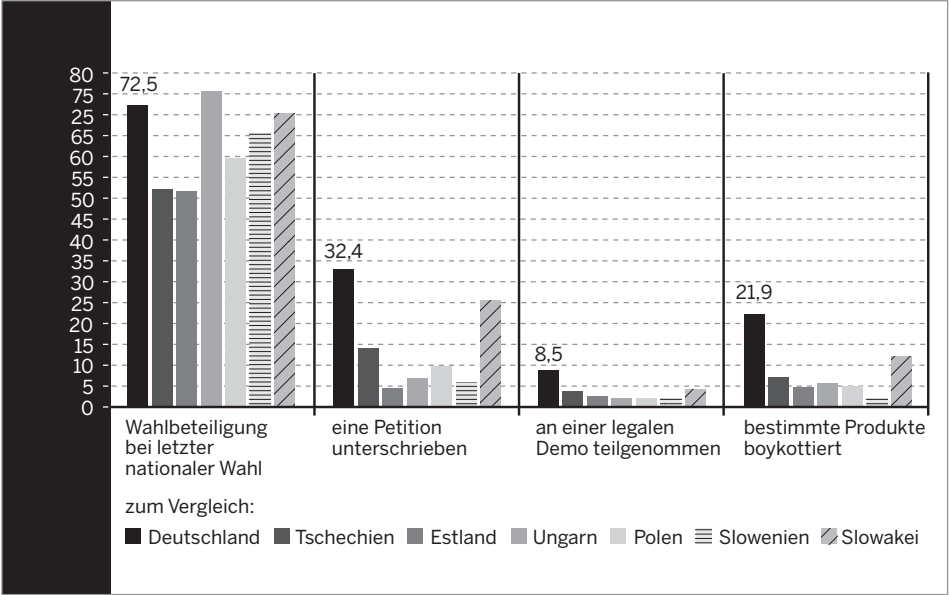
Tabelle 3: Vertrauen in Institutionen

| Land           | Vertrauen ins Parlament | Vertrauen ins Rechtssystem | Vertrauen in Politiker | Vertrauen in politische Parteien |
|----------------|-------------------------|----------------------------|------------------------|----------------------------------|
| Zum Vergleich: |                         |                            |                        |                                  |
| Deutschland    | 4,21                    | 5,54                       | 3,23                   | 3,18                             |
| Estland        | 4,19                    | 4,91                       | 3,31                   | 3,09                             |
| Ungarn         | 3,63                    | 4,43                       | 2,68                   | 2,71                             |
| Polen          | 2,40                    | 3,01                       | 1,92                   | 1,89                             |
| Slowenien      | 4,13                    | 3,85                       | 3,10                   | 3,21                             |
| Slowakei       | 3,05                    | 3,58                       | 2,53                   | 2,66                             |

Quelle: eigene Berechnungen nach ESS 2004. Nicht aufgeführte Länder haben nicht teilgenommen. 0 bedeutet gar kein Vertrauen, 10 vollstes Vertrauen.

Politische Beteiligung oder Protest kommen in geringerem Ausmaß vor als in bereits lang etablierten Demokratien. Frauen sind dabei, ähnlich wie in westeuropäischen Ländern, weniger beteiligt. Die Unterschiede sind allerdings geringer als beim in solchen Umfragen abgefragten „politische Interesse“. Keine Geschlechterunterschiede gibt es beim Boykott bestimmter Produkte aus politischen Gründen – als Konsumentinnen handeln Frauen also gleich politisch wie Männer.

Abbildung 2: Politische Aktivitäten in den letzten 12 Monaten in Prozent



Quelle: Eigene Berechnungen nach ESS 2004

Tabelle 4: Politische Aktivitäten in den letzten 12 Monaten in Prozent

| Land           | Wahlbeteiligung bei letzter nationaler Wahl | eine Petition unterschrieben | an einer legalen Demo teilgenommen | bestimmte Produkte boykottiert |
|----------------|---------------------------------------------|------------------------------|------------------------------------|--------------------------------|
| Zum Vergleich: |                                             |                              |                                    |                                |
| Deutschland    | 72,5                                        | 32,4                         | 8,5                                | 21,9                           |
| Tschechien     | 52,0                                        | 13,6                         | 3,4                                | 6,9                            |
| Estland        | 51,3                                        | 4,1                          | 2,0                                | 4,2                            |
| Ungarn         | 75,4                                        | 6,3                          | 1,6                                | 5,2                            |
| Polen          | 59,6                                        | 9,3                          | 1,6                                | 5,0                            |
| Slowenien      | 65,6                                        | 5,8                          | 1,6                                | 2,2                            |
| Slowakei       | 70,2                                        | 25,3                         | 3,8                                | 11,6                           |

Quelle: eigene Berechnungen nach ESS 2004. Bei den Wahlen ist der Geschlechterunterschied nur in Ungarn groß, wo 10% weniger Frauen als Männer ihre Wahlbeteiligung deklarierten.

Darüber hinaus werden seit der Wende wieder traditionelle, teilweise stereotype Geschlechterrollen favorisiert. Dies sei anhand einer Aussage zu Arbeitsplätzen belegt:

Tabelle 5: „Wenn Arbeitsplätze knapp werden, sollten Männer mehr Recht auf eine Arbeit haben als Frauen“: (starke) Zustimmung in Prozent

|                | Männer | Frauen | Prozentsatz-Differenz |
|----------------|--------|--------|-----------------------|
| Zum Vergleich: |        |        |                       |
| Deutschland    | 23,5   | 20,9   | 2,6                   |
| Tschechien     | 41,1   | 32,3   | 8,8                   |
| Estland        | 41,4   | 33,1   | 8,3                   |
| Ungarn         | 59,0   | 56,1   | 2,9                   |
| Polen          | 44,1   | 38,0   | 6,1                   |
| Slowenien      | 23,2   | 25,2   | -1,9                  |
| Slowakei       | 33,4   | 31,1   | 2,3                   |

Quelle: eigene Berechnungen nach ESS 2004.

Dass Männer in Krisenzeiten mehr Recht auf einen Arbeitsplatz haben sollen, wird in allen neuen Mitgliedstaaten stärker als in Deutschland bejaht – dies ist ein Zeichen, dass das „männliche Ernährermodell“ als Leitbild oder Wunschbild noch große Anerkennung genießt – bei Frauen allerdings deutlich weniger. Die neuen Mitgliedstaaten haben damit Ähnlichkeiten mit südeuropäischen Ländern und unterscheiden sich deutlich von Skandinavien, wo die Zustimmung im einstelligen Bereich liegt. Allerdings zeigen die verschiedenen Befragungswellen des World Value Survey ([www.worldvaluessurvey.org](http://www.worldvaluessurvey.org)), dass die Zustimmung zu diesem traditionellen Modell überall, also auch in Ostmitteleuropa, rückläufig ist.

Ein „Eurobarometer“ zur Diskriminierung in der Europäischen Union (2007) hat gezeigt, dass das Bewusstsein der Frauendiskriminierung in den neuen Mitgliedstaaten bis auf Tschechien durchweg unter dem EU-25 Durchschnitt von 40% liegt (ebenso rangiert Deutschland mit 21% hinten, vgl. Eurobarometer 2007: 74) .

Repräsentationsdefizite in der Politik oder in wirtschaftlichen Führungspositionen werden ebenfalls leicht unterdurchschnittlich bedauert:

Tabelle 6: „Würden Sie sagen, wir brauchen ...“ - Ja-Antworten in Prozent

|                | mehr weibliche Abgeordnete | mehr Frauen in beruflichen Führungspositionen |
|----------------|----------------------------|-----------------------------------------------|
| Zum Vergleich: |                            |                                               |
| EU25           | 72                         | 77                                            |
| Deutschland    | 65                         | 76                                            |
| Tschechien     | 77                         | 73                                            |
| Estland        | 72                         | 70                                            |
| Lettland       | 69                         | 73                                            |
| Lettland       | 67                         | 73                                            |
| Ungarn         | 71                         | 67                                            |
| Polen          | 67                         | 72                                            |
| Slowenien      | 71                         | 77                                            |
| Slowakei       | 82                         | 76                                            |
| Bulgarien      | 57                         | 64                                            |
| Rumänien       | 64                         | 72                                            |

Eurobarometer 2007: 134, 136 – Geschlechterunterschiede sind nicht ausgewiesen.

Das größte Hindernis für eine aktive Gleichstellungspolitik dürfte so nicht das fehlende Erkennen der Diskriminierung in der Bevölkerung sein, sondern der tatsächliche politische Wille, das Problem hoch oben auf die Agenda zu setzen und Diskriminierung aktiv zu bekämpfen - bei Regierungen ebenso wie in der Zivilgesellschaft.

3. Entwicklungsmöglichkeiten und Perspektiven der Zusammenarbeit

3.1 Bewegungen

In allen neuen Mitgliedsländern haben sich Frauenbewegungen langsam entwickelt. Frauenorganisationen machen zwar nur einen kleinen Teil der zivilgesellschaftlichen Organisationen insgesamt aus, doch gehören sie häufig zu den renommiertesten und am besten sichtbaren Vereinigungen in den Ländern. Es gibt zwar Frauenorganisationen, die vor allem karitativ oder sozialarbeiterisch tätig sind, doch häufig sind diese praktischen mit strategischen Arbeiten – also der Einflussnahme und der Propagierung neuer Identitäten – in einer Organisation verbunden bzw. häufig kooperieren „praktische“ und „strategische“ Organisationen. Beides erhöht die Glaubwürdigkeit in einem skeptischen Umfeld. Pointiert gesagt sind die Megathemen der Frauenorganisationen in Ostmitteleuropa Arbeit und Bildung sowie Körper und Gewalt. Es sind Themen, die sich aus Transformationserfahrungen herauskristallisiert haben. Fragen der Erwerbsarbeit, der Qualifikation und der Bildung/ Weiterbildung werden zu zentralen Punkten für wirtschaftliche Unabhängigkeit in den

neuen Demokratien. Neben Gruppierungen, die Hilfen für Erwerbslose leisten, sind Berufsverbände, Businesswomen-Clubs und Krankenschwesterngewerkschaften u. a. entstanden. Auch heute überwiegt bei ihnen ein Gleichheitsdiskurs gegenüber differenz-feministischen Positionen – d. h. es wird von der grundsätzlichen Gleichheit von Frauen und Männern ausgegangen und kaum mit dem unterschiedlichen Wesen oder grundsätzlichen unterschiedlichen Bedürfnissen von Frauen und Männern argumentiert. Das ist einerseits Frucht des früheren staatssozialistischen Gleichheitsdiskurses: Frauen können alles genauso gut wie Männer und sind darüber hinaus noch gute Mütter; der Weg zu ihrer Befreiung führt über Erwerbstätigkeit und Vergesellschaftung von Haus- und Reproduktionsarbeit. Andererseits spielt hier eine Rolle, dass die Trennung oder Front zur Zeit des Staatssozialismus vornehmlich zwischen Staat und Gesellschaft und nicht zwischen Frauen und Männern verlief; die Opposition – Männer wie Frauen - kämpfte gemeinsam und einig gegen den Staatssozialismus, und nur gemeinsam schien ein Fortschritt möglich<sup>4</sup>.

In den ersten Jahren nach dem Umbruch waren für viele Organisationen die finanziellen Unterstützungen ausländischer Regierungsprogramme und großer Geberorganisationen wie zum Beispiel der Ford-Foundation, der Soros-Stiftungen und auch der politischen parteinahen Stiftungen aus Deutschland sehr wichtig. Dies gilt besonders für Frauenorganisationen, die kaum auf inländische Gelder und Unterstützung zählen konnten, griffen sie doch häufig tabuisierte und unangenehme Themen auf und befanden sich mit ihren Forderungen politisch in Opposition zu den Regierungen. Mit dem voranschreitenden Beitrittsprozess zogen viele Geldgeber weiter nach Osten und verwiesen dabei die NGOs auf die ihnen nun zugänglichen EU-Förderinstrumente, wie bspw. den Europäischen Sozialfonds. An der Basis zeigten sich aber bald Probleme: Viele dieser Fonds werden nun dezentral von den nationalen Regierungen verwaltet, da dies zweckmäßiger und «bürgernäher» sein soll. Die Regierungen messen Geschlechterfragen in der Regel aber keine Priorität bei.

Formale Kriterien schließen viele Fraueninitiativen von der Antragstellung aus; so wird häufig ein Mindestbudget oder eine Mindestdauer des Bestehens verlangt. Auch die Informationspolitik hat einen entscheidenden, häufig exkludierenden Einfluss. In vielen Fällen sind Informationen über Ausschreibungen nicht in allen Landessprachen erhältlich, und sie kommen deshalb nicht vor Ort an, gerade nicht in ländlichen Regionen. Nicht alle Fraueninitiativen können einen Antrag auf Englisch formulieren bzw. haben das Geld für eine Übersetzung. Englischkenntnisse sind in den früheren sozialistischen Ländern immer noch weniger verbreitet als in den EU-Kernländern. Die komplizierten Abrechnungsregeln, verzögerte Zahlungen seitens der EU und Kofinanzierungsregeln tun ein Übriges (Fuchs/Payer 2007, bes. 166-168).

Expertinnen schätzen, dass nur etwa 20% aller Frauenorganisationen in der Lage sind, selbst EU-Gelder zu akquirieren<sup>5</sup>. Schwierigkeiten ergeben sich auch daraus, dass die Förderschwerpunkte der EU wechseln. Die Aktivitäten und Programme der Organisati-

onen müssen darum häufig angepasst werden, damit eine Initiative weiter Mittel erhält. Eine solche „Themenkonjunktur“ ist aber nicht nachhaltig für die Arbeit und Kompetenz der Organisationen. Bisher ist nur ein sehr geringer Teil der EU-Gelder für Gender-Fragen ausgegeben worden (Funk 2006, 77). Diese Tatsachen charakterisieren ein schwieriges Umfeld für die politischen Aktivitäten von Frauenorganisationen – nationale Gelder stehen nach wie vor nur spärlich zur Verfügung. Ohne EU-Unterstützung gäbe es viele Organisationen nicht mehr, gleichzeitig wird ihre Agenda durch die Förderschwerpunkte bestimmt. Dies sollte aber kein Grund sein, sich von der Möglichkeit der EU-Finanzierung gänzlich zu verabschieden.

### 3.2 Institutionalisierte politische Partizipation

Die Verbesserung der Partizipation von Frauen kann nur gelingen, wenn die Teilhabe und Interessenvertretung von Frauen als legitim, notwendig und wichtig angesehen wird. Hierfür sind Zivilgesellschaft und soziale Bewegungen erforderlich. Frauenbewegungen verändern kulturelle Normen, Identitäten und Diskurse. Sie setzen Themen auf die Agenda, legitimieren Frauen als Politikerinnen und liefern Argumente für mehr Frauen in politischen Institutionen. Tatsächlich haben Frauenorganisationen mehr und mehr erkannt, dass es für die eigenen Ziele auch wichtig ist, politische Entscheidungsprozesse zu beeinflussen. Die sogenannten „Frauenwahlkoalitionen“ sind hierfür typisch. Sie waren in den Beitrittsstaaten etwa seit der Jahrtausendwende entstanden, so in Polen, Rumänien, der Slowakei, Slowenien, Litauen und Estland; erfunden wurden sie 1997 von BaBe („Be Active, Be Emancipated“, auch: „Weib“, [www.babe.hr](http://www.babe.hr)) in Kroatien. Diese riefen zur Nomination und zur Wahl von Frauen unabhängig von ihrer Parteizugehörigkeit auf; denn mehrheitlich sind in den Wahlgesetzen Möglichkeiten enthalten, die Wahllisten zu verändern. Sie forderten von Parteien eine klare Frauenmobilisierung und Quotenregelungen. Sie lancierten Wahlgesetzänderungen, die z. B. vom französischen Parité-Gesetz inspiriert waren. Sie schulten (angehende) Politikerinnen. Sie betrieben Öffentlichkeitsarbeit und formulierten geschlechterpolitische „Wahlprüfsteine“ für die Kandidierenden. Manchmal waren sie recht erfolgreich, etwa in Polen oder der Slowakei (Hoecker/Fuchs 2004). Nachhaltige Erfolge brauchen allerdings über mehrere Wahlen hinweg wiederholte Aktionen.

In einigen osteuropäischen Staaten haben sich Frauenparteien gegründet. Das betrifft vor allem Nachfolgestaaten der Sowjetunion. Strukturelle Faktoren wie ein präsidentielles System und ein personalisiertes Wahlsystem haben begünstigt, dass Frauen den Einflusskanal einer eigenen Partei zu etablieren suchten, denn eine Karriere oder Einfluss in den Führer- oder Klientelparteien war kaum möglich (Ishiyama 2003). In mehreren dieser Mitgliedstaaten wie z. B. Litauen, Bulgarien, Polen und Ungarn waren Frauenparteien ein vorübergehendes Phänomen: Je eher Parteien sich für Frauen öffnen und je eher sie Möglichkeiten für ein parteipolitisches Engagement bieten, desto weniger notwendig scheint eine Frauenpartei zu sein. Allerdings kann Polen seit 2006 eine neue Frauenpartei aufweisen. Sie wurde von einer Schriftstellerin gegründet und vertritt eine klassische frauen-

<sup>4</sup> Eine Auseinandersetzung über patriarchalische Strukturen und Frauendiskriminierung in der Gesellschaft und in der Opposition war damit natürlich sehr erswert.

<sup>5</sup> Persönliche Mitteilung Joanna Piotrowska, feminoteka Warschau, 20. August 2007.

politische Agenda<sup>6</sup>. Sie wird von zahlreichen prominenten Kulturschaffenden unterstützt und konnte bei den vorgezogenen Wahlen 2007 immerhin 0,28% der Stimmen holen – mehr als die deutsche Minderheit in Polen ([www.polskajestkobieta.org](http://www.polskajestkobieta.org)). Für eine Bewertung der Bedeutung und des Einflusses dieser Frauenpartei scheint es noch zu früh.

### 3.3 Einfluss auf europäischer Ebene?

Frauenorganisationen der neuen Mitgliedsländer ist es mittlerweile gelungen, in die europäischen Interessenvermittlungssysteme integriert zu werden. Dieser Weg führte namentlich über die Europäische Frauenlobby. Die EWL ([www.womenlobby.org](http://www.womenlobby.org)) wurde 1990 auf Initiative der Europäischen Kommission gegründet, die auch heute den Großteil des Budgets bestreitet. Die EWL vertritt etwa 2700 Organisationen. Erst seit 2003 konnten Organisationen aus den Beitrittsstaaten Mitglied der Lobby werden; aus den nicht zur EU gehörigen europäischen Ländern werden weiterhin keine Mitglieder aufgenommen. Schwerpunkte der Arbeit sind etwa Gewalt gegen Frauen, die Erhöhung der politischen Repräsentation und die Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt. Dossiers zu Händen der Kommission bilden einen wesentlichen Teil ihrer Arbeit. An der Verankerung des Gender-Mainstreaming-Prinzips und der Gleichheit zwischen Frauen und Männern als Ziel der Union im Amsterdamer Vertrag hatte die EWL wesentlichen Anteil (Schmidt 2000).

Auf der europäischen Ebene hat die EWL quasi eine Monopolstellung als Vertreterin „der Frauen“. Das ist deshalb problematisch, weil die EWL nur zu Themen Stellung nimmt, die zwischen den Mitgliedsorganisationen weitgehend unumstritten sind. Damit entsteht das Bild von einheitlichen Fraueninteressen, die es so in Wirklichkeit nicht gibt. Es kommt aber dem Bedürfnis der Europäischen Kommission entgegen, in ihrem „Dialog mit der Zivilgesellschaft“ eine möglichst übersichtliche Zahl von Ansprechpartner/-innen/-n zu haben (Finke/Knott 2005). Umstrittene Themen – wie etwa die nach reproduktiven Rechten oder die Haltung zur Prostitution – werden so nicht integriert (zum Beispiel der polnischen Dachorganisationen siehe Fuchs/Payer 2007). Das gilt auch für Interessen außerhalb von EU-Ländern. Die Frauenlobby ist als eine moderate, übergreifende und große Lobby unabdingbar, doch es sind weitere Interessenvertretungen für andere, widersprechende oder radikalere Forderungen notwendig.

Alternative Netzwerke können diese Probleme vielleicht lösen. Zu Netzwerken mit regionalen osteuropäischen Wurzeln zählen z. B. das NEWW – Network of East West Women ([www.neww.org](http://www.neww.org)), das seit Anfang der 90er Jahre besteht und Organisationen aus fast 30 Ländern umfasst. Die Karat-Koalition ([www.karat.org](http://www.karat.org)) wurde 1997 gegründet, um die Umsetzung der Aktionsplattform von Peking in den osteuropäischen Staaten zu propagieren und zu beobachten. Ursprünglich ein Zusammenschluss aus 12 Ländern, arbeiten mittlerweile 44 Organisationen aus 21 Ländern mit (Balkan, Osteuropa, GUS-Staaten).

<sup>6</sup> So wird eine bessere Gesundheitsversorgung, insbesondere im Bereich der Frauengesundheit gefordert, die Finanzierung von Verhütungsmitteln durch die Krankenkasse, bessere Sozialleistungen und Unterstützung für arme Familien und alleinerziehende Mütter, Schutz vor häuslicher Gewalt, Lohngleichheit, Sexualkunde und, etwas verklausuliert, „die Möglichkeit der Selbstbestimmung in Fragen der Familienplanung“, vgl. [www.polskajestkobieta.org/index.php/?page\\_id=13](http://www.polskajestkobieta.org/index.php/?page_id=13), 15. Mai 2008.

Karat hat regelmäßig Stellung zum Geschlechteraspekt der EU-Erweiterung genommen und nachdrücklich gefordert, die soziale Dimension der europäischen Integration zu stärken: Geschlechtergleichheit müsse wichtige Leitlinie ökonomischer Entscheidungen im Beitrittsprozess sein. Wichtiger Schwerpunkt der Arbeit von Karat ist nach wie vor das Monitoring von EU-Politiken, also die Beobachtung, Kommentierung der nationalstaatlichen Umsetzung mit darauf folgender kritischer Berichterstattung und ggf. öffentlicher Anprangerung der Versäumnisse. Schließlich ist noch das Netzwerk ASTRA ([www.astra.org.pl](http://www.astra.org.pl)) zu nennen, das sich für sexuelle und reproduktive Rechte einsetzt. Alle diese Netzwerke versuchen die EU-Politik zu beeinflussen und kooperieren zu einem gewissen Ausmaß miteinander, nehmen sich aber gegenseitig nicht unbedingt als Lobby-Frauen Netzwerke wahr. Die EWL hat erklärt, sie wünsche sich mehr Frauenorganisationen auf der EU-Ebene. Doch scheinen Missverständnisse zwischen Ost und West weiter zu bestehen und Kooperationen sind rar, wie eine neue Forschungsarbeit zeigt:

„Was die Kooperation zwischen der EWL und den in Polen ansässigen Netzwerken betrifft: Hier scheinen sich Erwartungen der einen, Wahrnehmung der anderen und Rollenverständnisse nicht zu treffen. NEWW und KARAT erwarten sich, von der EWL auf dem EU-Parkett eingeführt zu werden und ihre Lobbying-Strukturen nutzen zu können, die EWL nimmt von KARAT und NEWW aber nur einen Teil ihrer Identität wahr – den als regionale Netzwerke. Als ebenbürtige Partnerinnen werden sie nicht gesehen. Auch ist fraglich, ob die EWL tatsächlich neben sich Organisationen wünscht, die in bestimmten Fragen andere Meinungen vertreten“ (Aigner 2007: 83).

Hieran zeigt sich, dass offener Austausch, Kooperationen und gemeinsame Projekte – typischerweise mit EU-Geldern unterstützt – wichtig sind, um Missverständnisse auszuräumen und zu gemeinsamen Agenden zu kommen<sup>7</sup>.

Zusammengefasst sind die Entwicklungsperspektiven für weibliche Partizipation in den neuen Mitgliedstaaten umso besser, je stärker die politische Entfremdung abnimmt und je mehr politisches Vertrauen steigt. Beides führt dazu, dass die Bevölkerung politisches Engagement oder politischen Protest für aussichtsreich hält. Je mehr sich Parteiensysteme und Parteien demokratisch konsolidieren, desto bessere institutionelle Voraussetzungen gibt es für weibliches Engagement und wirksame Quotierungen. Gesellschaftliche Diskurse und Frauenbewegungen sind notwendig, um einen Wertewandel hin zu egalitären, geschlechtergerechten Auffassungen über Politik zu fördern. Lobbying und politische Netzwerke, aber auch Unterstützung für Politikerinnen sind hierzu nötig. Rechtspolitische Vorschläge und Druck auf die Regierungen, für eine wirksame Umsetzung bestehender EU-Richtlinien zur Antidiskriminierung zu sorgen und eine wirksame Gleichstellungspolitik zu betreiben, sind in den neuen Mitgliedstaaten besonders wichtig. Dies ist allerdings relativ zu sehen: eine wirksamere Antidiskriminierungspolitik ist auch in den alten Mitgliedstaaten bitter nötig.

<sup>7</sup> Für Beispiele für Kooperationen zwischen dem Chancengleichheitsausschuss des Europaparlamentes und Vertreterinnen aus den Beitrittsstaaten schon vor der Erweiterung, siehe Hadj-Abdou/Mayrhofer 2006.



## Literatur

**Aigner, Heidrun (2007):** Die Europäische Beschäftigungsstrategie. Gleichstellungspolitische Konzeptionen und Einbindung ost-westeuropäischer Frauennetzwerke, Masterthesis, Wien: Rosa-Mayreder-College.

**Burns, Nancy; Schlozman, Kay Lehman; Verba, Sidney (2001):** The private roots of public action. Gender, equality, and political participation, Cambridge: Harvard University Press.

**Eurobarometer (2007):** Diskriminierung in der Europäischen Union (Eurobarometer Spezial 263 / Welle 65.4), Brüssel.

**Europäische Kommission, DG EMPL,** Datenbank über Frauen und Männer in Entscheidungsprozessen, verfügbar am 11. April 2008 unter [ec.europa.eu/employment\\_social/women\\_men\\_stats/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/women_men_stats/index_de.htm).

**European Commission:** Key employment indicators Feb. 2008, verfügbar am 12. Mai 2008 unter [ec.europa.eu/employment\\_social/employment\\_analysis/employ\\_2006\\_de.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/employment_analysis/employ_2006_de.htm).

**European Social Survey (2005):** ESS round 2 R Jowell and the Central Co-ordinating Team, European Social Survey 2004/2005, London: Centre for Comparative Social Surveys, City University.

**Fuchs, Gesine/Payer, Sylvia (2007):** Women's NGOs in EU governance. Problems of finance and access. In: Obradovic, D./Pleines, H. (eds.): The capacity of Central and East European interest groups to participate in EU governance (Changing Europe book series, vol. 2), Stuttgart: Ibidem Publishers, 163-182.

**Funk, Nanette (2006):** Women's NGOs in Central and Eastern Europe and the Former Soviet Union: The Imperialist Criticism. In: femina politica, H. 1, S. 68–83.

**Hadj-Abdou, Leila; Mayrhofer, Monika (2006):** FEMMinistische Politik nach der EU-Erweiterung. In: femina politica, H. 1, S. 58–67.

**Hoecker, Beate (Hrsg.) (1998):** Handbuch politische Partizipation von Frauen in Europa, Opladen: Leske + Budrich.

**Hoecker, Beate; Fuchs, Gesine (Hrsg.) (2004):** Handbuch Politische Partizipation von Frauen in Europa. Band II: Die Beitrittsstaaten, Wiesbaden: VS.

**Ishiyama, John T. (2003):** Women's Parties in Post-Communist Politics. In: East European Politics and Societies, H. 2, S. 266–304.

**Knodt, Michèle; Finke, Barbara (Hrsg.) (2005):** Europäische Zivilgesellschaft. Konzepte, Akteure, Strategie, Wiesbaden: VS.

**Schmidt, Verena (2000):** Zum Wechselverhältnis zwischen europäischer Frauenpolitik und europäischen Frauenorganisationen. - In: Lenz, Ilse (Hrsg.): Frauenbewegungen weltweit: Aufbrüche, Kontinuitäten, Veränderungen, Opladen: Leske + Budrich, 199-230.

**Thiel, Anke (2006):** Zwischen Lissabon und Tallinn - Europäische Beschäftigungsstrategie und Frauenerwerbstätigkeit nach der EU-Erweiterung. In: femina politica 15, No. 1, 20-34.

## Brigitte Rauschenbach

# Modernisierung der Geschlechterverhältnisse in Europa?

## 1. Europas konservative Moderne

### Warum Modernisierung kein geschlechtsneutrales Konzept ist

Frauen haben bei der politischen Umwälzung zur Moderne in Europa an vorderster Stelle agiert. Darauf hat der bedeutende französische Historiker Jules Michelet in seiner Hommage an „Die Frauen der Revolution“ frühzeitig aufmerksam gemacht<sup>1</sup>. Allerdings setzte ihre politische Teilhabe aus, sobald sich die Zustände normalisierten. Von den demokratischen Errungenschaften der Revolution blieben die Französinen bis ans Ende des Zweiten Weltkriegs ausgeschlossen. Jetzt endlich erhielten auch sie das Wahlrecht. Nicht nur Frankreich folgte dabei einer Tradition, die ausgerechnet der philosophische Vater des republikanischen Projektes, Jean-Jacques Rousseau, mit argumentativem Aufwand zu erneuern verstand, als er der Nation die politischen Gründe vorgab, um Frauen ins Haus zu verbannen, weil hier, im „kleinen Vaterland“ der Familie, die wahre Schule des Patriotismus sei<sup>2</sup>. Auch die deutschen Philosophen Kant, Fichte und Hegel begeisterten sich an der revolutionären Moderne, ohne an der Geschlechterordnung zu rütteln. Das Gegenteil war der Fall. Für die bürgerliche Welt des 19. Jahrhunderts war die geschlechtstypologische Ausdifferenzierung in Öffentlichkeit und Privatheit, bezahlte und unbezahlte Arbeit, vormoderne Hausaufgaben und moderne Unternehmensführung eine nur von den Sozialisten bekämpfte Vorbedingung. Die moderne Welt platziert Männer und Frauen in einer asymmetrisch gestalteten arbeitsteiligen Ordnung und baut auf dieser Ordnung auf.

Obwohl alle wichtigen **Modernisierungsmerkmale** wie Individualisierung, Emanzipation, Rationalisierung, Effizienz, Technisierung, Säkularisierung männlich konnotiert sind, wurden die geschlechtlichen Implikationen in der wissenschaftlichen Diskussion lange Zeit übersehen.

Das gilt für die Zeit nach der Französischen Revolution ebenso wie für die der industriellen Revolution folgende Phase des so genannten Fordismus, wie die Epoche nach dem Ersten Weltkrieg in Anlehnung an den Industriellen Henry Ford genannt wird<sup>3</sup>. Auch hier kam es ganz anders als sozialistische Theoretiker wie Friedrich Engels oder August Bebel in ihren Schriften zur Frauenfrage gedacht hatten. Ausgerechnet die mit wissenschaftlichen Prinzipien vollzogene Durchrationalisierung und Automatisierung der industriellen Produktion

<sup>1</sup> Michelet 1984.

<sup>2</sup> Vgl. Rousseau (1986), p. 420: „Als ob (...) die Liebe zu den Nächststehenden nicht die Grundlage der Liebe wäre, die man dem Staat schuldet; als ob nicht durch das kleine Vaterland der Familie das Herz an das große gefesselt würde“.

<sup>3</sup> Zum Verhältnis von Fordismus und Geschlechterkultur vgl. Kohlmorgen (2004).

hat das Modell des männlichen Ernährers im Einklang mit wohlfahrtsstaatlichen Reformwerken normalisiert. Erst mit diesen Reformen fand die Geschlechtertrennung ihren sozialpolitischen Rückhalt. Es war die integrierende Leistung der Sozialpolitik in Europa, mit einer arbeitsteiligen Kultur der Geschlechter negative Modernisierungseffekte besänftigt zu haben.

#### Normalisierung einer arbeitsteiligen Geschlechterkultur

- Aufbau institutioneller Voraussetzungen (Eherecht, Schule, Ausbildung)
- Entwicklung geschlechtstypischer Lebensentwürfe, die in der Familie vorgelebt werden
- Sozialpolitische Abfederung der Folgen von Krankheit, Invalidität, Arbeitslosigkeit, Alter
- Breite Zustimmung in der Bevölkerung

#### Übergangszeiten: Ausdifferenzierung und Wandel europäischer Geschlechterregime

Auch nach dem zweiten Weltkrieg entsprach das **konservative Familienbild** mit männlicher Erwerbsperson, nicht erwerbstätiger Hausfrau und Kindern dem dominanten und sozialpolitisch unterstützten westeuropäischen Familienmodell, wie die vergleichenden Untersuchungen des dänischen Wohlfahrtsstaatsforschers Gøsta Esping-Andersens noch zu Beginn der 90 Jahre belegen<sup>4</sup>. Der sozialstaatlich begründete skandinavische Egalitarismus und sein neoliberales Gegenmodell hatten in Westeuropa bis zu diesem Zeitpunkt nur eine randständige und damit vor allem modellhafte Bedeutung. Trotz des Aufbegehrens der Frauenbewegung kam es in modernisierten konservativen Ländern mit „sozialer Marktwirtschaft“ allenfalls zur Zuverdienerinnenvariante. Demgegenüber schloss der Neoliberalismus die Markteinbindung von Frauen nicht aus.

#### Kapitalistische Wohlfahrts- als Geschlechterregime

- **Konservative** Staaten fördern durch Steuern und sozialpolitische Maßnahmen das so genannte Ernährermodell. Kinderbetreuungseinrichtungen erübrigen sich.
- **Neoliberale** Regime halten soziale Leistungen für eine Privatsache, die man kauft oder als Liebesdienste bekommt.
- **Egalitär ausgerichtete soziale** Regime stellen Kinderbetreuungseinrichtungen als wohlfahrtsstaatliche Leistungen bereit.

Es ist wichtig, sich die ursprüngliche Übereinstimmung von Modernität und traditioneller Geschlechterordnung vor Augen zu führen, um die Impulse und Initiativen zur Veränderung der Geschlechterverhältnisse im westlichen Europa, die im Zuge der Studentenbewegung mit dem Aufbruch der neuen Frauenbewegung seit den 70er Jahren entstanden, würdigen zu können. Die Zeit für geschlechterpolitische Neuorientierungen schien reif zu sein. Das ließ auch den Begriff der Moderne nicht unberührt. Beispielhaft für die sich wandelnde Sichtweise ist der Klassiker von 1986 „Risikogesellschaft“, dessen Autor Ulrich Beck an zentraler Stelle die Widersprüche „einer im Grundriss der Industriegesellschaft

<sup>4</sup> Esping-Andersen (1990). Das liberale Modell existiert nach Esping-Andersen 1990 in Europa nur in der Schweiz, das sozialdemokratische nur in Skandinavien. Großbritannien war dabei, sich von einem sozialen in einen liberalen Wohlfahrtsstaats zu verwandeln.

**halbierten Moderne**“ als ständisches Überbleibsel enttarnt, das individuelle Freiheit und Gleichheit dem einen Geschlecht zuweist und dem anderen vorenthält<sup>5</sup>.

Trotz des institutionell weiterhin gepflegten konservativen Familienbildes wird die Geschlechterfrage erstmalig und weltweit in Vorstellungen von einer modernen demokratischen Gesellschaft integriert. Dafür sorgen unter anderem die **Weltfrauenkonferenzen** von 1975 in Mexiko, von 1985 in Nairobi und 1995 in Peking. In Europa erhofft sich im selben Jahr die Frauenbewegung vom EU-Beitritt Schwedens und Finnlands eine egalitäre Neujustierung der Geschlechterregime. Tatsächlich kommt es im **Vertrag von Amsterdam** 1997 zu richtungsweisenden Modernisierungsdirektiven, die die Geschlechterfrage in den Mainstream nationaler und europäischer Politiken bringen. Fortan war die Gleichstellung von Frauen und Männern eine grundlegende Aufgabe des europäischen Gemeinschaftsprogramms. Viele hegten damals die Hoffnung, durch **Gender Mainstreaming** bekäme die Welt – oder zumindest Europa – eine neue moderne Geschlechterordnung.

## 2. Doppelte Modernisierung – doppelte Vereinbarkeit

#### Geschlechterdemokratische Aufholmanöver: Gender im Mainstream

Angeichts oft erheblicher nationaler Widerstände auch und gerade durch die konservativen Gründerstaaten der Europäischen Gemeinschaft sind die geschlechterpolitischen Initiativen der EU beachtlich. Sie fördern die **Gleichstellung** von Männern und Frauen mit einer Vielzahl an Richtlinien und Initiativen programmatisch, finanziell und institutionell. Die seit 1982 von der Kommission aufgestellten mittelfristigen Aktionsprogramme zur Chancengleichheit wurden in ihrem Geltungsbereich Schritt für Schritt erweitert, ab 1996 für die Politik der Mitgliedstaaten verbindlich und durch eine Berichtspflicht in ihrer Umsetzung kontrollierbar. Hinzu kommt die Ausdifferenzierung der Gleichstellungsprogramme und -strategien, deren aktueller „Fahrplan“ einen Katalog von sechs breit gefächerten Punkten umfasst.<sup>6</sup>

#### Fahrplan für die Gleichstellung von Frauen und Männern bis 2010<sup>7</sup>

- gleiche wirtschaftliche Unabhängigkeit für Frauen und Männer
- bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie
- Förderung der gleichberechtigten Teilhabe an Entscheidungsprozessen
- Bekämpfung geschlechterbezogener Gewalt u. geschlechterbezogenen Menschenhandels
- Abbau von Geschlechterstereotypen
- Förderung der Geschlechtergleichstellung auch außerhalb der EU

Diese Vorhaben sind beachtlich. Denn sie zielen **erstens** darauf ab, dass Frauen wie Männer gleichberechtigt und eigenständig Karrierewege beschreiten und ihre Existenz sichern

<sup>5</sup> Beck (1986), p. 179.

<sup>6</sup> Alle relevanten Dokumente zur Gleichstellung von Frauen und Männern sind über den Informationsdienst der EU **Scadplus** erhältlich: <http://europa.eu/scadplus/leg/de/s02310.htm>.

<sup>7</sup> Kurzfassung: <http://europa.eu/scadplus/leg/de/cha/c10404.htm>; Langfassung: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0092:FIN:DE:PDF>.

können. Damit können Frauen ihr Leben ohne finanzielle Abhängigkeit von einem Partner führen. Geschlechterdifferenzen werden programmatisch neutralisiert, auch wenn sich statistisch noch immer das Gegenteil zeigt. Denn auch die besten Absichten scheitern am wunden Punkt einer strukturell verfestigten Unvereinbarkeit von beruflichen und familiären Pflichten und Wünschen. Die Förderung der Vereinbarkeit wird darum zur **zweiten** zentralen geschlechterpolitischen Komponente. Ein wichtiger Beitrag dazu ist die von der EU geforderte Erhöhung der Krippen- und Betreuungsplätze. Darüber hinaus führt die Berücksichtigung beider Geschlechter im Gender Mainstreaming **drittens** auf den Fokus der Gleichstellung und Beteiligung von Männern in der Haus- und Familienarbeit.<sup>8</sup> Damit greift die EU radikalfeministische Forderungen der 70er Jahre auf.

### Der Frau die Hälfte der Welt — dem Mann die Hälfte des Hauses!

„Der Grundsatz der Gleichstellung von Frauen und Männern bedeutet logischerweise die Beseitigung der Benachteiligung, die Frauen in Bezug auf die Bedingungen für den Zugang zum und die Teilhabe am Arbeitsmarkt und Männer in Bezug auf die Bedingungen für die Teilhabe am Familienleben trifft. Diese geschlechtsspezifischen Benachteiligungen beruhen auf gesellschaftlichen Denkschemata, gemäß welchen die unbezahlte Arbeit, die in der Familie geleistet wird, als Hauptaufgabe der Frauen gilt. Die Erwerbsarbeit in Form von Teilnahme am Wirtschaftsleben dagegen wird als Hauptaufgabe der Männer betrachtet. Für die gesellschaftliche Entwicklung ist die ausgewogene Teilhabe der Frauen und der Männer sowohl am Arbeitsmarkt als auch am Familienleben unabdingbar. Mutterschaft, Vaterschaft und die Rechte der Kinder sind hohe gesellschaftliche Werte, die von der Gesellschaft, von den Mitgliedstaaten und von der Europäischen Gemeinschaft zu schützen sind.“<sup>9</sup>

Bröckelt am „Herrenhaus Europa“ der Putz? An einer Modernisierung des tradierten Geschlechtermodells geht offensichtlich kein Weg mehr vorbei. Weder Frauen noch Männer sind künftig auf ihre klassischen Rollen festgelegt. Das ist ein großartiges Vorhaben. Die Frage ist nur, ob es anderen Modernisierungszielen der EU nicht diametral widerspricht und damit ein richtiges Programm unter falschen Voraussetzungen ist.

### Marktradikale Reformhausaufgaben: Ökonomie im Mainstream

Die EU hat sich seit Beginn der 90er Jahre in vielen Verlautbarungen einer Modernisierungsrhetorik verschrieben. Anfangs verstand sie darunter Konzepte zur **nachholenden Modernisierung** Mittel- und Osteuropas. **1991** wird die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung gegründet, die in den ehemals kommunistischen Ländern den Übergang zur offenen Marktwirtschaft mit den Mitteln des Wettbewerbs, der Privatisierung von Unternehmertum und Modernisierung fördern soll. Gleichzeitig lässt dieser Prozess das alte Europa nicht unberührt. Während sich die Länder in Mittel- und Osteuropa **transformieren**, sieht sich das alte Europa angesichts globaler offener Märkte vor die

Notwendigkeit umfassender **Reformen** gestellt. Nach der nachholenden Modernisierung in Mittel- und Osteuropa kommen die nachholenden Reformen des Westens. Ein Zuviel an Demokratie, Emanzipation und Sozialstaat erweist sich nunmehr als Wettbewerbsnachteil. Ein neues Gespenst geht um, das Globalisierung heißt und von allen verlangt, Opfer zu bringen, um die für unerlässlich erachtete **Modernisierung der Wirtschaft und der Sozialschutzsysteme** voranzutreiben.

Zum wichtigsten Hebel einer derartigen Modernisierung wird im Jahr 2000 die von den europäischen Staats- und Regierungschefs in Lissabon beschlossene **Lissabon-Strategie**. Ihr erklärtes Ziel, die Europäische Union „zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum in der Welt zu machen“, verlangt von den Mitgliedstaaten einschneidende Modernisierungsmaßnahmen.

### Modernisierungsmaßnahmen der Lissabon-Strategie<sup>10</sup>

- tiefgreifende Umgestaltung der europäischen Wirtschaft
- Modernisierung der Sozialschutz- und der Bildungssysteme
- Einleitung wirtschaftlicher und sozialer Reformen
- stabilitätsorientierte Geldpolitik, Haushaltssanierung, gemäßigte Lohnentwicklungen

Auch Geschlechterpolitik kommt in dieser Strategie vor, indem eine Anhebung des Beschäftigungsniveaus von Frauen auf 60 % bis zum Jahr 2010 als ehrgeizige Zielmenge gesetzt wird. Aber die **Gleichstellungsziele** folgen einer **ökonomischen Ratio**. Gleichstellung muss mit dieser Ratio vereinbar sein. Frauenpower wird derart Teil globaler Wettbewerbsstrategien. So verspricht die Kommission, „geschlechtsspezifische Unterschiede in den Bereichen Beschäftigung und Sozialschutz abzubauen...“, um damit einen Beitrag zur umfassenden Nutzung des Leistungspotenzials der europäischen Erwerbsbevölkerung zu leisten“<sup>11</sup> bzw. das volle „Beschäftigungspotenzial der Frauen“ insbesondere auch „von älteren und Zuwandererfrauen“ auszuschöpfen<sup>12</sup>.

Gewiss betreffen Gleichstellungsziele immer Fragen der Ökonomie. Schließlich kostet alles etwas und gibt es kein gutes Leben, ohne dass dafür die wirtschaftlichen Voraussetzungen erarbeitet wurden. Deshalb galt das Prinzip: wir arbeiten, um zu leben. Das hat sich mit der Lissabonner Generallinie eines Wettbewerbs um jeden Preis verkehrt. Das Arbeitspotenzial muss voll ausgeschöpft werden. Aus Frauen wird ein Arbeitskräftereservoir, das Arbeitskräfte jeder Qualifikationsstufe enthält und bedarfsgerecht eingesetzt werden kann. Daher lässt sich die Frage nicht vermeiden, was aus dem Programm der Gleichstellung wird, wenn die Modernisierung der Geschlechter mit offenen Wettbewerbsnachteilen einhergehen sollte.

<sup>8</sup> Dazu gehört etwa das bis 2013 reichende „EU-Programm für Beschäftigung und soziale Solidarität“ (Progress).

<sup>9</sup> <http://europa.eu/scadplus/leg/de/cha/c10917.htm>.

<sup>10</sup> [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/00100-r1.d0.htm](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00100-r1.d0.htm), p.3.

<sup>11</sup> [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/89030.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/89030.pdf), Anlage II, p. 27.

<sup>12</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0044:FIN:DE:PDF>, p.3.

Einige kritische Sondierungen sind nötig:

**Individualisierung:** Modernisierungsmaßnahmen können sich auch zuungunsten von Frauen auswirken. Darauf hatte die Kommission noch vor Lissabon selber verwiesen<sup>13</sup>. In modernisierten Sozialschutzsystemen sollen Frauen durch Erwerbstätigkeit eigene Sicherungsansprüche erwerben. Auf dieser Individualisierung hat die Frauenbewegung immer bestanden. Gleichzeitig belegen europaweite Statistiken, dass Frauen weniger als Männer verdienen, ihr Anteil am Arbeitsvolumen geringer als der von Männern ist, ihre Berufsbiographien diskontinuierlicher verlaufen und sie daher in ihrem Einkommen und ihren Rentenanwartschaften hinter Männern zurück bleiben. Eine eigenständige Rentenvorsorge findet für viele Frauen bislang nur auf unterem Niveau statt. Individualisierung, die zudem mit einem Abbau von solidarischen Sozialleistungen einhergeht, ist besonders für Frauen mit Kindern mit erheblichen Risiken verbunden und hat faktisch ungleichstellende Effekte<sup>14</sup>.

**Flexibilisierung:** Der Umstand, dass die Strategien zum Aufbau eigenständiger Erwerbsbiographien von Frauen mit jenen zum Abbau von Arbeitslosigkeit durch Modernisierung der Sozialschutzsysteme zeitlich und systematisch zusammenfallen, hat eine widersprüchliche Ausgestaltung der Gleichstellungsmaßnahmen begünstigt. Während nach Auffassung des Europäischen Parlaments, eine „generelle Verkürzung der täglichen Arbeitszeit der beste Weg ist, Berufs- und Familienleben miteinander zu verbinden“, bewirken Mini-, Teilzeit- und Leihjobs vielfach das genaue Gegenteil<sup>15</sup>. Vielfach sind sie typische Zuverdienstmöglichkeiten für Frauen und hintertreiben damit das Ziel einer geschlechtergerechten Arbeitsmarktpolitik.

Nichtsdestotrotz setzt die EU auf die positiven Effekte des Konzepts „**Flexicurity**“ für so genannte Outsider wie Frauen, Jugendliche, ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, Migrantinnen und Migranten, in der Annahme, dass die Integration dieser Gruppen in den Arbeitsmarkt durch die Flexibilisierung von Arbeitsvereinbarungen erleichtert werde. Dabei wird allerdings in Kauf genommen, dass eine den Interessen der Ökonomie angepasste Flexibilisierung von Arbeitszeiten es zumal allein erziehenden Müttern kaum möglich macht, mit den Erwartungen des Arbeitsmarktes Schritt zu halten<sup>16</sup>. Anders als es der Vorschlag des Europäischen Parlaments vorsah, geht es bei der von der Kommission vorgeschlagenen Flexibilisierung nicht um eine generelle, sondern um betriebsgerechte Verkürzungen oder auch Ausdehnungen von Erwerbsarbeitszeiten.

<sup>13</sup> Modernisierung und Verbesserung des Sozialschutzes in der Europäischen Union (1997).

<sup>14</sup> Darum stellt das Europäische Parlament in seiner Antwort vom 29.11.2007 auf den Gleichstellungsfahrplan der Kommission mit „großer Besorgnis“ fest, dass die bestehenden EU-Rechtsvorschriften ihre Gleichstellungsziele nicht erreicht haben.

<sup>15</sup> Vgl. die Entschließung des Europäischen Parlaments zur Vereinbarkeit von Berufs-, Familien- und Privatleben (2003). Offenbar gilt es als hinnehmbar, wenn die Erhöhung der Frauenerwerbstätigkeitsquote durch prekäre Jobs erreicht wird. Jedenfalls stellt eine von der Kommission herausgegebene Untersuchung der Beschäftigungspolitik in 30 europäischen Staaten 2007 fest, dass - obwohl die im „Plan für Dienstleistungen für Privatpersonen“ geschaffenen Stellen besonders Frauen betrafen - die geschlechtsspezifischen Auswirkungen nie ein Thema waren. Vgl. Gender mainstreaming of employment policies (2007), p. 19.

<sup>16</sup> Die Kommission definiert „Flexicurity“ „als integrierte Strategie zur gleichzeitigen Stärkung von Flexibilität und Sicherheit auf dem Arbeitsmarkt“. Auch hier ist das Europäische Parlament kritischer. Vgl. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament vom 27.6.2007 und dessen Antwort vom 29.11.2007, p. 22.

**Verschiebepark weiblicher Hausarbeit:** Gleichstellungspolitische Vorzeichen allein garantieren somit den Abbau der Geschlechterungleichheit nicht, umgekehrt fördert die anhaltende Unvereinbarkeit von Beruf und Familie unter den Bedingungen der Modernisierung des Arbeitsmarktes die Ungleichstellung unter Frauen.

So stellt eine als Kooperationsprojekt zwischen Spanien, Deutschland, Großbritannien und Österreich durchgeführte Untersuchung von Strategien der Vereinbarkeit fest, dass der signifikante EU-weite Anstieg von Stellen im Bereich der häuslichen Dienstleistungen zwar viele Frauen von der Belastung durch den Haushalt befreit hat, dies aber meist zu Lasten einer anderen Frau, oft von Migrantinnen ging. Das Vereinbarkeitsproblem wird nur für eine Seite gelöst. Wie sollen aber diejenigen, fragt die Studie, die im Haushalts- und Betreuungssektor arbeiten, ihr eigenes Familien- und Arbeitsleben zusammenbringen?<sup>17</sup> Seit Jahren hat sich der Feminismus der Einsicht geöffnet, dass Frauen verschieden sind. Aber sollen sie auch verschieden gemacht werden? Nicht nur unter Gerechtigkeitsgesichtspunkten ist daher zu klären, wie sich eine moderne Gleichstellungsprogrammatische mit einer steuerlich begünstigten Ungleichstellung unter Frauen verträgt? Ist Gleichstellung zu einem Verschiebepark geworden, der das Problem der geschlechterstereotypen Abwertung von Sorge- und Hausarbeit durch die Delegation dieser Arbeit an die Migrantin fortschreibt statt löst?

**Vielheit der Kulturen:** Angesichts einer derartigen Frage wirkt auch die von der EU proklamierte Anerkennung der Vielfalt der Kulturen und Traditionen der Völker Europas zwiespältig. Denn sie ist zugleich die Hintertür einer **wettbewerbsorientierten Ungleichstellung** von Frauen. Einerseits will die EU in ihrem Fahrplan Gleichstellung überall fördern. Andererseits haben Modernisierungs- und Privatisierungspolitiken in den Transformationsstaaten zur Retraditionalisierung von Geschlechterrollen beigetragen<sup>18</sup>. Welche Vielfalt und welche Traditionen will die EU anerkennen? Auf eine Antwort ist um so mehr zu drängen, als die Ausgestaltung der sozialen Sicherungssysteme durch die Mitgliedstaaten erfolgt. Gerade die Transformationsstaaten haben in den Parlamenten aber derzeit einen z.T. erschreckend geringen Frauenanteil. So wie der Beitritt der nordischen Länder mit hohem parlamentarischem Frauenanteil neue geschlechterpolitische Dynamiken hervorrief, sind bei jedem Beitritt neuer Mitgliedstaaten Neuorientierungen in der Geschlechterpolitik nicht auszuschließen. Die Absichtserklärung der Kommission, dass sie „die Umsetzung, Implementierung und Durchsetzung des EU-Rechts zur Gleichstellung in den Beitritts-, Kandidaten- und potenziellen Kandidatenländern ins Bewusstsein rücken und überwachen“ wird,<sup>19</sup> ist nicht nur schwach formuliert, sondern macht auf das grundsätzliche Dilemma aufmerksam, dass zu den Maßnahmen gegen Geschlechterstereotypen auch in den Kernstaaten der EU weniger harte als weiche Strategien der „Bewusstseinsbildung“ und „Sensibilisierung“ gehören.

<sup>17</sup> Profile der Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben (2006), p. 20ff.

<sup>18</sup> Vgl. Mänicke-Gyöngyösi (1991); Niedzielska (1999); Gabanyi (2004); Scholz-Willig (2004), p. 133.

<sup>19</sup> [http://ec.europa.eu/employment\\_social/news/2006/mar/com06092\\_roadmap\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/news/2006/mar/com06092_roadmap_de.pdf), p. 22.



### 3. Modernisierung als Privatisierung oder Demokratisierung?

#### Privatisierung, das hatten wir schon

In der feministischen Diskussion ist die Frage der Modernisierung und in ihrem Kontext die neue Arbeitsteilung unter Frauen seit einigen Jahren zu einem zentralen Diskussionspunkt geworden. Die klassischen Modernisierungsstrategien in Europa waren, wie eingangs dargelegt, männlich konnotiert. Modernisierung zu Beginn des 20. Jahrhunderts funktionierte und reüssierte, weil das Sozialmodell mit einer strikten Geschlechtertrennung einherging. Am Ende dieses Jahrhunderts war infolge der Frauenbewegung ein Wendepunkt erreicht, wo Forderungen nach Geschlechtergerechtigkeit weltweit erhoben und wahrgenommen wurden. Das konservative Geschlechterregime begann zu wackeln.

Zeitgleich begann mit der Auflösung der bis dahin bestehenden großen ideologischen Machtblöcke unter dem Motto der nachholenden Modernisierung ein grandioser Siegeszug des Neoliberalismus. Seiner Dynamik konnte sich bald kein Land mehr entziehen. Modernisierung, Wettbewerb, Unternehmertum und Privatisierung waren Essentials des expandierenden Marktes nach Osten, die auch die Geschlechterverhältnisse nicht unberührt ließen. So hat die Privatisierung von öffentlichen Einrichtungen – sei es aus direkten ideologischen Erwägungen oder zur Haushaltssanierung – Frauen sowohl als Konsumentinnen von öffentlichen Dienstleistungen als auch als Beschäftigte des öffentlichen Dienstes oft besonders zwiespältig getroffen. Kostengünstiger wurden die privatisierten Dienste immer dann, wenn die Arbeitskosten sanken. Auch hier tat sich für Frauen die soziale Schere auf.

Was in der Modernisierungsrhetorik im Sinne der Wettbewerbsvorgaben implizit mitgedacht, aber kaum öffentlich eingestanden wird, sind die Wettbewerbsvorteile bei der Aufrechterhaltung asymmetrischer geschlechtsstereotyper Einkommensstrukturen. Wenn Haus- und Sorgearbeiten von gut qualifizierten und situierten erwerbstätigen Frauen an schlecht vermittelbare erwerbsfähige Frauen, z.B. Migrantinnen, umverteilt werden, wird die Wertlosigkeit typischer Frauenarbeit aus den klassischen Zeiten der Moderne bestätigt, obwohl der Bedarf an diesen Dienstleistungen aufgrund der zunehmenden Alterung der Bevölkerung steigen wird. Man muss sich unter diesen Voraussetzungen fragen, wie ernst bestimmte Qualifizierungsoffensiven gemeint sind. Schon heute arbeiten in privaten Haushalten Akademikerinnen aus Billiglohnländern<sup>20</sup>.

#### Die neuen Hausarbeiterinnen

„Hausangestellte (...) gehören mittlerweile zum Alltag europäischer Gesellschaften. Zum Alltag gehören leider auch Verletzungen grundlegender Rechte. (...) Viele Hausarbeiterinnen arbeiten ohne Arbeitsverträge, werden häufig um ihren Lohn betrogen, ihre Arbeitszeiten werden nicht eingehalten, die Arbeitsbereiche werden ständig erweitert und nicht selten sind die Arbeitnehmerinnen Gewalt und Missbrauch ausgesetzt.“<sup>21</sup>

<sup>20</sup> Vgl. Friese (1995).

<sup>21</sup> Veröffentlicht durch das europäische Netzwerk **respect**: <http://www.respect-netz.de/pages/frame.htm>.

Letztlich lassen sich all diese Probleme und Widersprüche auf den gemeinsamen Nenner einer fortgesetzten Ungleichbewertung von Arbeit bringen. Die Idee einer Arbeit um jeden Preis, die das Konzept der Modernisierung der Sozialschutzsysteme vorantreibt, war aber für Frauen viel zu lange gelebte Realität, um darin eine Perspektive für ein selbstbestimmtes Leben erkennen zu können<sup>22</sup>. Gleichwohl ist in den neuen Mythen einer modernisierten Arbeits- und Solidargesellschaft die Idee von einer Arbeit unter/ohne Wert immer präsent. Der Niedriglohnsektor ist nicht nur ein typischer weiblicher Sektor, er ist es vor allem deshalb, weil sich die Beschäftigungsverhältnisse von Frauen vielfach auf Tätigkeiten beziehen, die sie zuvor (und zum Teil noch immer) ohne Bezahlung erbrachten. Es gab/ gibt diese Arbeit gratis. Obwohl der Wert dieser Tätigkeiten heute nicht mehr in Frage steht, geht das Wettbewerbsmodell für Europa nicht nur davon aus, dass die niedrigeren Arbeitskosten in anderen Ländern eine Anpassung des europäischen Standorts erzwingen, sondern dass die Arbeitskosten insbesondere in der wenig modernisierbaren, weil wenig rationalisierbaren Care-Ökonomie durch globale Verschiebungen weiter niedrig gehalten werden müssen.

Die feministische Ökonomin Janine Brodie beschreibt die paradoxe Entwicklung einer Modernisierung mit und gegen Frauen als „Auslöschung“ und „Neu-Einsetzung von Frauen als hauptsächliches Subjekt sozialstaatlicher Reformen“<sup>23</sup>. Geschlecht wird zur fungiblen Größe. Das gilt umso mehr, solange es Privatsache bleibt, wie das Dilemma, alles unter einen Hut zu bringen, gelöst wird, während private Dienstleistungen für die meisten Menschen doch unerschwinglich bleiben. Daher kommt Brodie zu dem Schluss, „dass die neoliberale Privatisierung auf die Dauer ein kaum haltbares Experiment der Regulierung des Sozialen darstellt“<sup>24</sup>.

#### Demokratisierung, die aussteht

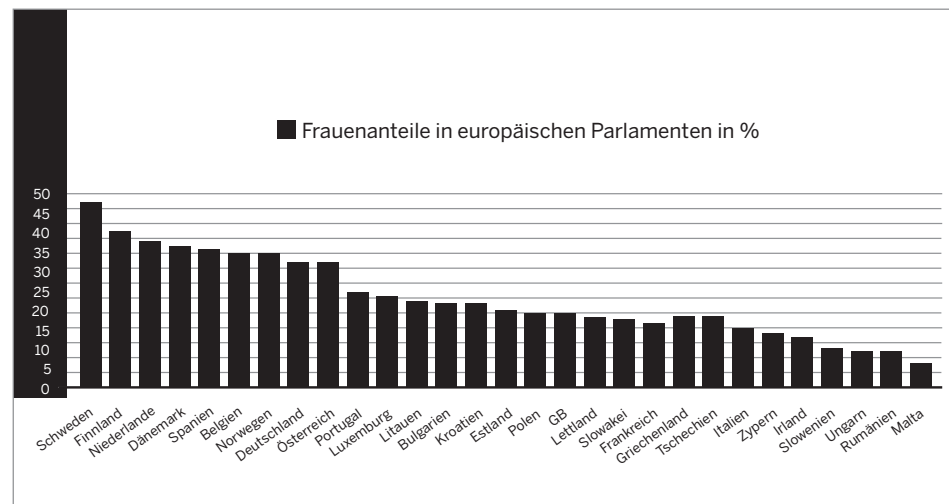
Welches andere Experiment käme statt dessen in Frage? Tatsächlich hat die EU zur Geschlechtergleichstellung richtungweisende gute Argumente geliefert. Neben der Vereinbarkeit von Familie und Beruf, neben dem Abbau von Geschlechterstereotypen, insbesondere durch eine Aktivierung der Männer/Väter, fordert sie nicht nur Aufstiegsmöglichkeiten, sondern auch eine Beteiligung der Frauen an den Entscheidungsstrukturen. Die Lobbyarbeit der Frauen in Brüssel verdient großes Lob. Wenn die Realität hinter den Forderungen zurückblieb, liegt dies am ungleich härteren Einfluss der Wirtschaftsmagnaten und einem nach wie vor männlich dominierten Modernisierungskonzept. Darum haben diejenigen einerseits Recht, die darauf verweisen, dass die Ökonomie stärker in den Fokus feministischer Politik treten muss. Gleichzeitig weist das vorhandene Ungleichgewicht auf das Grundübel eines fehlenden Geschlechtergleichgewichts bei den Entscheidungsträgern in der nationalen wie europäischen Politik. Allein die hier zitierten kritischen Nachfragen des Europäischen Parlaments legen nahe, dass mehr Frauen in den Entscheidungsstrukturen mehr Aufmerksamkeit für Geschlechterfragen haben. Zwar drängt die EU programmatisch auf Änderungen. Die Statistiken zeigen indes, dass Forderungen ohne Quotenregelungen wirkungslos bleiben.

<sup>22</sup> Vgl. den Beitrag zur Modernisierung der deutschen Arbeitsmarktpolitik von Kurz-Scherf u. a. (2005).

<sup>23</sup> Brodie (2004), p. 20.

<sup>24</sup> Ebd. p. 29.





Quelle: [http://ec.europa.eu/employment\\_social/women\\_men\\_stats/out/measures\\_out418\\_en.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/women_men_stats/out/measures_out418_en.htm).

Wenn der Einfluss von Frauen in Europa wachsen und Modernisierung die Frage einer geschlechtergerechten Demokratisierung einschließen soll, wird es ohne klare Quoten mit finanziellen Maßregelungen nicht gehen. Wie das Beispiel der so genannten Vätermönte beim Streit um das Elterngeld in der Bundesrepublik zeigt, gibt es zwar keine Veränderungen ohne Aufschrei, die z. T. auch den Weg des Kompromisses gehen müssen. Gerade dieser Kompromiss hat deutlich gemacht, wie strategisch und damit beliebig Begriffe wie Freiheit und Zwang eingesetzt werden, als sich nach Jahrhunderten einer nie gekannten Wahlfreiheit für Frauen Männer plötzlich „gezwungen“ sahen, die Windeln zu wickeln.

Was sich an diesem Beispiel ebenfalls zeigt, ist die Notwendigkeit integrierter Ansätze von Geschlechterpolitik. In diesem Fall gab es tatsächlich eine große Koalition. Dabei müssen partei- und länderübergreifende Allianzen vor allem den demokratischen Kampf um die Deutungshoheit von Begriffen wie Freiheit und Zwang, Demokratie und Gleichheit, Arbeit und Ökonomie, Modernisierung und Solidarität aufnehmen. Solange diese Diskussion nicht auf allen Ebenen und an allen Orten Europas stattfindet, ist über eine moderne Geschlechterordnung in Europa nichts entschieden.

## Literatur und Links

**Antwort des Europäischen Parlamentes vom 29.11.2007:** <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2007-0574+0+DOC+XML+V0//DE>.

**Beck, Ulrich (1986):** Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne, Frankfurt/M.

**Brodie, Janine (2004):** Die Re-Formierung des Geschlechterverhältnisses. Neoliberalismus und die Regulierung des Sozialen, in: Widerspruch 46, S. 19-32.

**Community Programme for Employment and Social Solidarity (PROGRESS):** [http://ec.europa.eu/employment\\_social/publications/2007/ke7606386\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/publications/2007/ke7606386_de.pdf).

**Entschließung des Europäischen Parlaments zur Vereinbarkeit von Berufs-, Familien- und Privatleben (2003/2129(INI)):** <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P5-TA-2004-0152+0+DOC+XML+V0//DE>.

**Esping-Andersen, Gøsta (1990):** The three worlds of welfare capitalism, Cambridge.

**Friese, Marianne (1995):** Die osteuropäische Akademikerin, die im westeuropäischen Haushalt dient. Neue soziale Ungleichheiten und Arbeitsteilungen zwischen Frauen. In: Ilse Modellmog, Ulrike Gräbel (Hrsg.): Konkurrenz und Kooperation. Frauen im Zwiespalt, Münster, S. 171-194.

**Gabanyi Anneli Ute (2004):** Frauen in Rumänien – zwischen Modernisierung und Retraditionalisierung in: Beate Hoecker/ Gesine Fuchs (Hg.). Handbuch Politische Partizipation von Frauen in Europa, Band II: Die Beitrittsstaaten. Wiesbaden, S. 163-183.

**Gender mainstreaming of employment policies. A comparative review of thirty European countries (2007):** [http://ec.europa.eu/employment\\_social/publications/2007/ke8107103\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/publications/2007/ke8107103_en.pdf).

**Kohlmorgen, Lars (2004):** Regulation, Klasse, Geschlecht. Die Konstitution der Sozialstruktur im Fordismus und Postfordismus, Münster.

**Kurz-Scherf, Ingrid/Julia Lepperdort/Alexandra Scheele (2005):** Modernisierung jenseits von Traditionalismus und Neoliberalismus? Die aktuelle Arbeitsmarktpolitik als Ausdruck eines verkürzten Modernisierungskonzepts, in: Femina politica Jg. 14, H.2, S.62-74.

**Mänicke-Gyöngyösi, Krisztina (1991):** Was bedeutet die Umgestaltung für Frauen in Osteuropa: Traditionalisierung versus Modernisierung der Geschlechterverhältnisse. In: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 2/1991, S. 117-129.

**Michelet, Jules (1984):** Die Frauen der Revolution (franz. Original 1854), Frankfurt/M.

**Mitteilung der Kommission vom 27.6.2007:** [http://ec.europa.eu/employment\\_social/employment\\_strategy/pdf/flex\\_comm\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/pdf/flex_comm_de.pdf).

**Modernisierung und Verbesserung des Sozialschutzes in der Europäischen Union (1997):** [http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_protection/docs/com102\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/social_protection/docs/com102_de.pdf).

**Niedzielska, Krystyna (1999):** Frauen haben es schwerer: Zur Transformation in Polen, in: Utopie kreativ, H. 106, S. 54-61.

**Profil der Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben – Austausch bewährter Praktiken (2006):** [http://ec.europa.eu/employment\\_social/publications/2007/ke7606198\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/publications/2007/ke7606198_de.pdf).

**Rousseau, Jean Jacques (1986):** Emile oder Über die Erziehung (franz. Original 1762), hrsg. v. Martin Rang, Stuttgart.

**Scadplus, Gleichstellung von Frauen und Männern:** <http://europa.eu/scadplus/leg/de/s02310.htm>.

**Scholz-Willig, Brigitte (2004):** Familie und Arbeit zwischen Modernisierung und (Re)Traditionalisierung. In: Dies.: Geschlechterverhältnisse. Analysen aus Wissenschaft, Politik und Praxis, Berlin.

**Prof. Dr. Dr. Juliane Kokott**

Generalanwältin am Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (EuGH)



## „Für mich war klar: Ich will im Beruf erfolgreich sein“

Die Frage, die Juliane Kokott am häufigsten gestellt wird, ist, wie sie es schafft, Familie und ihren anspruchsvollen Job unter einen Hut zu bringen. Denn die 51-Jährige ist nicht nur eine von acht Generalanwältinnen und -anwälten am Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (EuGH) in Luxemburg, sondern auch 6-fache Mutter. Auf Vorschlag der Bundesregierung trat sie im Oktober 2003 ihre Arbeit an. „Juliane Kokott ist eine hervorragend qualifizierte Juristin. Sie ist eine ausgewiesene Kennerin des Europarechts und hat sich international hohe wissenschaftliche Anerkennung erworben“, lobte Bundesjustizministerin Brigitte Zypries bei ihrer Amtseinführung. Seitdem pendelt die ambitionierte Juristin zwischen komplizierten Rechtsfragen, Piratenspielen und Hausaufgabenbetreuung hin und her. Ungefähr vier Tage in der Woche lebt sie allein in Luxemburg. „Ich versuche, Montag oder Freitag zu Hause zu arbeiten. Dann höre ich abends Punkt 19.00 Uhr auf und esse mit den Kindern – ebenso am Mittag.“ Das Wochenende gehört nach Möglichkeit der Familie. Als Ausnahmefrau

empfindet sie sich nicht: „Hier am Gerichtshof haben fünf von sechs Frauen Kinder. Und die Bankerinnen in Paris und Frankfurt und Frauen mit weniger spektakulären Berufen schaffen es ja auch.“ Juliane Kokott will Vorbild sein, jüngeren Frauen Mut machen, Familie und Beruf in Einklang zu bringen.

Für sie selbst war immer klar, dass sie wissenschaftlich Karriere machen wollte und hat dieses Ziel gegen viele Vorurteile durchgefochten. 1992 habilitierte sie sich bei Karl Döhring am Heidelberger Max-Planck-Institut im öffentlichen Recht, Völkerrecht und Europarecht – als erste Frau Deutschlands. „Noch Anfang der 90er Jahre war es ungewöhnlich, dass eine Frau Professorin werden wollte. Zum Glück hatte ich da schon meinen Harvard-Doktor. Das hat geholfen. Und Karl Döhring hat mich sehr unterstützt.“ Ebenso wie der Völkerrechtler Tom Buergeth, der der jungen Juristin bereits früh eine große Karriere zutraute und sie ermutigte, für ein Forschungsjahr nach Harvard zu gehen. Wie wichtig ihr die

Wissenschaft ist, zeigt auch die Tatsache, dass Juliane Kokott immer noch als Titularprofessorin an der Universität St. Gallen lehrt. Einmal pro Jahr, meistens während der Weihnachtspause, hält sie dort eine Blockveranstaltung, „um drin zu bleiben und aus Interesse“, wie sie sagt. Mehr sei nicht möglich neben ihrem Hauptjob in Luxemburg und ein bedauernder Unterton ist dabei nicht zu überhören.

In ihrer Eigenschaft als Generalanwältin berät Juliane Kokott die 27 Richterinnen und Richter am EuGH mit unabhängigen Rechtsgutachten, die in einen Entscheidungsvorschlag an den Gerichtshof münden. Außerdem sind die Stellungnahmen der Generalanwältinnen und -anwälte von wissenschaftlichem Wert. Sie werden zusammen mit dem Urteil veröffentlicht. Das Reinheitsgebot für Bier, die Anerkennung von im Ausland erworbenen Studienabschlüssen, die Gleichbehandlung von Frau und Mann, der freie Kapitalverkehr in Europa sind nur einige der Themen, die den Europäischen Gerichtshof in Luxemburg seit seiner Gründung 1952 beschäftigt haben. In der fast 60-jährigen EuGH-Geschichte ist Juliane Kokott die dritte Frau auf einem der acht Generalanwaltsposten. Im Oktober 2006 übernahm sie außerdem für ein Jahr das Amt der Ersten Generalanwältin, die über die Zuweisung der Rechts-sachen an die Generalanwälte entscheidet.

Ihr Arbeitstag beginnt um 8.30 Uhr und ist oft um 22.00 Uhr noch nicht zu Ende. Gegen 19.00 Uhr telefoniert sie mit den Kindern. Meistens arbeitet Juliane Kokott an mehreren Fällen gleichzeitig. Dabei umfasst ein Fall nicht selten vier Aktenordner. Doch trotz des enormen Arbeitspensums genießt Juliane Kokott, was sie tut: „Ich bin Juristin und auf Europarecht spezialisiert. Für mich

ist dieser Job ideal. Ich habe hervorragende Arbeitsbedingungen.“ Und so überrascht auch die Antwort auf die Frage nicht, ob sie 2009 nach Ablauf der sechsjährigen Amtszeit weitermachen möchte: „Gerne“, kommt es wie aus der Pistole geschossen und für einen Moment klingt ihre sanfte Stimme sehr energisch.

**Sabine Heines**

#### Vita

Juliane Kokott wurde 1957 geboren und wuchs im Saarland auf. Sie studierte Rechtswissenschaften in Bonn und Genf. An der American University, Washington D.C. erwarb sie den Studiengrad LL.M. Nach ihren Promotionen in Heidelberg (1985) und Harvard (1990) nahm sie Professuren in Berkeley (1991), Augsburg (1992), Heidelberg (1993), Düsseldorf (ab 1994) und St. Gallen (ab 1999) wahr. Vor ihrer Berufung an den EuGH war Juliane Kokott außerdem für die Bundesregierung als stellvertretende Richterin am Vergleichs- und Schiedsgerichtshof der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), als stellvertretende Vorsitzende des Wissenschaftlichen Beirats „Globale Umweltveränderungen“ (WBGU, 1996), als Direktorin des Instituts für Europäisches und Internationales Wirtschaftsrecht der Universität St. Gallen (2000) und als stellvertretende Direktorin des Master of Business Law-Programms der Universität St. Gallen (2001) tätig. Juliane Kokott ist verheiratet und hat sechs Kinder im Alter von drei bis 20 Jahren.

**Birgit Sauer**

## Vom Nationalstaat zum Europäischen Reich? Staat und Geschlecht in der Europäischen Union<sup>1</sup>

Feministische Einschätzungen der europäischen Frauen- und Geschlechterpolitik sind ambivalent. Einerseits gilt die EU als „Herrenhaus“ (Schunter-Kleemann 1992; 2002), das nationalstaatliche Geschlechterungleichheiten auf supranationaler Ebene wiederholt oder gar verstärkt, andererseits werden die institutionellen Grundlagen der EU als Chance für einen neuen Geschlechtervertrag unter feministischen Vorzeichen gesehen (vgl. Piepen-schneider 1996). [...]

Ich möchte im Folgenden das Problem einer geschlechtersensiblen Demokratisierung der EU im Zusammenhang mit dem frauenpolitischen Paradox diskutieren, dass der „Männerbund“ EU in den vergangenen Jahrzehnten eine vergleichsweise frauenfreundliche Politik vorantrieb, nicht zuletzt durch die Urteile des Europäischen Gerichtshofs und durch die Anti-Diskriminierungsrichtlinien (Holzleithner 2005). Mein Blick richtet sich dabei weniger auf Beteiligungschancen von Frauen bzw. auf Chancen einer geschlechtersensiblen Staatsbürgerschaft (vgl. Lemke 1999a und 1999b), sondern auf die Staatsform, d. h. die institutionell-bürokratische Ausgestaltung der EU, und das Staatsprojekt, also die Zielsetzung der Gemeinschaft. [...]

Meine These ist, dass in den Prozess der Neustrukturierung von Staatlichkeit auf EU-Ebene nicht automatisch die Chance zur Auflösung nationalstaatlicher Männlichkeitsmuster und mithin eine Demokratisierung der Geschlechterverhältnisse eingelagert ist, sondern dass die EU politische Maskulinitäten tradiert, gleichsam supranational „aufhebt“ und dabei fortschreibt. Dieses männliche Machtdispositiv der EU schließt aber keineswegs aus, dass nationalstaatlich verankerte und sedimentierte Formen patriarchaler politischer Suprematie zeit- oder teilweise außer Kraft gesetzt und Geschlechterverhältnisse gerechter reguliert werden. Ich möchte verdeutlichen, dass der positionale Maskulinität, d. h. die quantitative Überzahl von Männern, die in allen EU-Institutionen offensichtlich ist, mit zwei diskreteren Formen von Männlichkeit korrespondiert: erstens mit einer strukturellen Männlichkeit, die in die Verwaltungs- und Institutionenkultur eingeschrieben ist, und zweitens mit einem Policy-Maskulinität, d. h. einer Bevorzugung von Männern in und durch EU-Politiken. [...]

<sup>1</sup> Bei diesem Beitrag handelt es sich um die gekürzte und überarbeitete Fassung des gleichnamigen Aufsatzes, der in Feministische Studien, Heft 1 (2001), S. 8ff. erschienen ist.

Trotz allen Beschwörens post-nationaler Politik- und Demokratieformen besitzt der Institutionenbildungsprozess der EU – so meine These – durchaus Strukturähnlichkeiten mit dem maskulinen Modell europäischer Nationalstaaten: Der neuartige „deliberative Maskulinismus“<sup>2</sup> der EU entstand aus der Methode und der Technik des EU-Integrationsprozesses, der bislang konträr zu demokratischen Prinzipien verlief. Im EU-Integrationsprozess stand zunächst nicht das Demokratieprinzip im Zentrum, sondern die Herstellung einer (supra-)staatlichen „Ordnung“, ähnlich der Geschichte der Entstehung nationaler Territorialstaaten. Zur Herstellung einer einheitlichen Ordnung bedient sich die EU eines ganz ähnlichen Instruments der Zentralisierung und Homogenisierung wie die großen Reiche des 17. und 18. Jahrhunderts beim Übergang zu Territorialstaaten, nämlich des Mittels der „kommissarischen Verwaltung“ (Puntscher Riekman 1998, 55). Damit „wiederholt“ nun die EU jene maskulinistisch lasierten Institutionen und Prozeduren aus der Entstehungszeit moderner Staatsbildung. Die Herstellung von (Territorial-)Staatlichkeit gründete sich in Europa explizit als männliche Gemeinschaft: Frauen wurde die Staatsbürgerschaft verwehrt, und Männlichkeit wurde zum politischen Kriterium für Partizipation. So, wie die Nationalstaaten erst im Nachhinein durch die Interventionen von Frauenbewegungen „feminisiert“ werden konnten, steht für die EU-Politikstrukturen eine „nachholende“ Feminisierung noch aus.

Die politische Ähnlichkeit zwischen dem EU-Integrationsprozess und der Entstehung moderner Territorialstaaten aus den europäischen Imperien im 17. und 18. Jahrhundert [...] ist für meine Argumentation eine Leitidee: Die EU ist gleichsam ein „Zwitterwesen“ zwischen moderner Staatlichkeit und vormodernen Reichsstrukturen. Dieser Status bietet der politischen Männlichkeit der vergleichsweise „anarchischen“ Einzelstaaten die Möglichkeit, sich auf suprastaatlicher Ebene neu zu „erfinden“ und sich wieder herzustellen. Die Form der „kommissarischen Verwaltung“ bietet aber auch – und hierin liegt die Geschlechterambivalenz der EU-Staatlichkeit – die Chance, den Maskulinismus nationalstaatlicher politischer Institutionen zumindest partiell aufzulösen.

### 1. „Kommissarische Verwaltung“ als Garant positionaler und versachlichter Männlichkeit

Der Maskulinismus nationalstaatlicher Bürokratien ist in spezifischen Arbeitsweisen verankert, die Max Weber (1922) idealtypisch als bürokratische Rationalität charakterisierte. Deren Merkmale sind Hierarchie, Schriftlichkeit, Aktenmäßigkeit und Regelgeleitetheit sowie strenge Formalisierung von Entscheidungs- und Kommunikationsformen.

Die EU-Bürokratie – zumal die Kommission als Kerninstitution der Integration – erscheint demgegenüber als Anti-Typus: Beispielsweise sind die EU-Experten eher „ambulante Funktionsträger“; von ihnen wird transnationale Mobilität statt Immobilisierung in einer festgelegten „Laufbahn“ erwartet. Auch die europäische Binnenkommunikation zeichnet sich statt durch Regelgeleitetheit und Formalisierung durch Fluidität und dezentrale, informelle

<sup>2</sup> Damit bezeichne ich die maskulinistische Struktur des EU-Politikprozesses, der emphatisch als Deliberation, d. h. als diskursiver Aushandlungsprozess zwischen gleichberechtigten Akteuren, beschrieben wird.

Verfahren aus. Der EU-Arbeitsmodus präferiert das Verhandeln gegenüber dem vertikalen Durchstellen (vgl. Bach 1999, 28-31), denn die Verwaltungsstäbe besitzen keine primär hierarchische Organisation, weil sie Richtlinien horizontal mit den nationalen Ministerialverwaltungen aushandeln. Ein weiteres Novum der „kommissarischen Netzwerk-Verwaltung“ ist neben der Verfahrensoffenheit eine gewisse Verhandlungsoffenheit, weil das Telos des Integrationsprojekts nicht klar bestimmbar ist. [...]

Den versachlichten Maskulinismus des bürokratischen EU-Dispositivs will ich im Folgenden skizzieren:

1.1. Die „kommissarische Verwaltung“ ist eine „Fachbruderschaft“ nationaler und internationaler Beamter (Schunter-Kleemann 2002), die nach Kriterien rekrutiert und befördert werden, die das Männermonopol kaum beseitigen. Stellen werden in der Regel nicht-öffentlich, nach kaum durchschaubaren Kooptationsmodi besetzt, die sich mehr am Nationalproporz, an persönlicher Loyalität und an „politischem Tausch“, weniger aber an fachlicher Qualifikation orientieren. Die homosoziale Vergemeinschaftung – die Kommission ist kaum größer als die Verwaltung einer mittelgroßen Stadt und durch ein hohes Maß an Personalkontinuität gekennzeichnet – reproduziert das „Ähnliche“ und setzt sich vom „Unähnlichen“, vom Anderen, auch vom anderen Geschlecht ab.

1.2. Die „Arbeitsweise der zentralen EU-Behörden“, nämlich eine konfliktminimierende „Entpolitisierung“ von Themen durch informelles und konsensuelles Entscheiden, befördert die soziale Gruppenintegration in das Netzwerkgebilde (vgl. Bach 1999, 98). Nähe und eine starke Binnenidentifikation befördern einen – freilich männerbezogenen – Korpsgeist (vgl. Woodward 1996, 180). Dieser männliche Korpsgeist ist auch deshalb ausgeprägt, weil er immer wieder neu hergestellt werden muss. In der EU-Bürokratie müssen die unterschiedlichen nationalen Verwaltungskulturen zu einem neuen supranationalen Stil, zu einer hegemonialen Verwaltungskultur verschmolzen werden. Maskulinismus ist nun ein Diskurs, in dem diese hegemoniale Rangordnung ausgehandelt wird, denn in der multikulturellen Situation der EU-Institutionen bildet Männlichkeit eine feste und sichere Identität (vgl. ebd., 173). Der Zwischenraum der Macht ist also auch ein Experimentierraum für europäischen „korporativen Maskulinismus“. [...]

1.3. Ohne Zweifel haben Netzwerke und die so genannte Zivilgesellschaft auf EU-Ebene die Partizipationschancen von Frauen im Entscheidungsprozess auf EU-Ebene gefördert. Bei genauerer Betrachtung der Netzwerkkultur erscheint auf dem Vexierbild der „kommissarischen Verwaltung“ jedoch keine hierarchiefreie Vernetzung, sondern die Inszenierung von Zentrum und Peripherie: Der maskuline Kommissionskern kriecht an seinem Rand Frauennetzwerke als seine technokratischen Anhängsel. Alle Organisationen, die sich dem technokratischen Dispositiv nicht beugen, werden ausgeschlossen bzw. unhörbar gemacht. Für lokale Frauengruppen beispielsweise sind die Hürden extrem hoch, um in den EU-Netzwerken repräsentiert zu sein bzw. in ihnen partizipieren zu können (vgl. Sperling/Bretherton 1996, 310). Darüber hinaus wirkt die arbiträre Organisation des Beratungs- und Lobbywesens um die Kommission wie ein geschlechtsspezifischer Filter: Vor allem gut

organisierte und finanzstarke Interessen finden Zugang zu den informellen Netzwerken. „Diffuse Interessen“ – wie jene von Frauen – bleiben dagegen unberücksichtigt. [...] Die Staatsform der EU, so ein Zwischenfazit, unterscheidet sich also vom Idealtyp nationalstaatlicher „Staats-Männlichkeit“, sie hat aber ein neues Männlichkeitsdispositiv etabliert. Die „kommissarische Verwaltung“ monopolisierte den Raum des Politischen, sie engte ihn damit ein und besetzte ihn mit ihrer Definitions-, Kurations- und Entscheidungsmacht. Diese Verengung ist vor allem eine Folge der ökonomischen Formung des Diskurses und der Politik. Der maskulinistische Diskurs der Kommission birgt die Gefahr, Initiativen zur Überwindung geschlechtsspezifischer Benachteiligungsstrukturen zu desartikulieren oder – im besten Falle – bürokratisch zu verwalten. Heterodoxe Diskurse wie beispielsweise jener über Fürsorgearbeit prallen am hegemonialen Maskulinismus der Kommission ab. Oder konkret gesprochen: Ziele wie die stärkere Integration von Frauen in den Erwerbsbereich und die bessere Ausstattung mit öffentlichen Kinderbetreuungseinrichtungen (Lissabon- und Barcelona-Ziele) stehen unter einer marktwirtschaftlichen Rationale und Hegemonie. Das geschlechterpolitische „window of opportunity“ ist in der kommissionellen Verwaltungsstruktur – verglichen mit nationalen institutionellen Bedingungen – zwar weiter geöffnet, doch es ist die Kommission, die – um im Bild zu bleiben – das Fenster wieder zustoßen kann. [...]

## 2. Frauenpolitik als Wettbewerbspolitik: der vergeschlechtlichte Regulationsstaat

Warum hat sich die EU-Frauenpolitik in den sechziger und siebziger Jahren trotz des patriarchalen Integrationsmodus vergleichsweise intensiv entwickelt? Die These, die ich im Folgenden belegen möchte, ist, dass diese frauenpolitischen Aktivitäten der EU einem Staatsprojekt adäquat waren, das auf die Herausbildung eines „imperium oeconomicum“ zielte (Puntscher Riekman 1998, 19). Dieses ökonomische Reich besitzt im Kern ein androzentrisches Marktkonstrukt und wird durch die Methode geschlechterdifferenter Politiken hergestellt. Genetisch war die EU ein Projekt im Kontext der Blockkonfrontation, das wirtschaftliche Stärke und Kooperation als westeuropäische Friedensvoraussetzungen begriff. Deshalb konkretisierte sich das Gemeinschaftssystem der EU vornehmlich in der „technokratische(n) Verwaltung eines großen Marktes“ (ebd., 55). Dieser ökonomischen Integration folgte nicht automatisch ein politisches Zusammenwachsen der Nationalstaaten, schon gar nicht ein demokratischer europäischer „Souverän“.

Auf Kosten demokratischer politischer Strukturen setzte das bürokratische Machtdispositiv politische Ordnung zur Marktregulierung durch. Auf diese Weise entstand ein „body economic“, in dem alle „Marktgänger“ sind, in dem der Markt zur „res publica“ wird und in dem vornehmlich nach Markterfordernissen reguliert wird. Ein „body politic“ entstand auf diese Weise nicht, und die „res publica“ nationaler Rechts- und Sozialstaaten, nämlich Umverteilung und sozialer Ausgleich, wurden aus dem Imperium ausgeschieden und verblieben auf nationalstaatlicher Ebene (vgl. ebd.: 39).

Was bedeutet dieses „imperiale Konstrukt“ nun für Frauen- und Gleichstellungspolitik der EU? Die EU-Frauenpolitik begann bereits mit dem Artikel 119 der Römischen Verträge zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) im Jahr 1957, der die Lohn-

gleichheit zwischen Männern und Frauen als europaweites Prinzip festlegte. An der Wiege der EU-Frauenpolitik stand jedoch nicht die Überwindung struktureller Geschlechterungleichheit, sondern das Erfordernis des „imperium oeconomicum“: Lohngleichstellung war ein gemeinsamer wettbewerbsbezogener Minimalstandard mit dem Ziel, gleiche Wettbewerbsbedingungen für die nationalen Ökonomien herzustellen (vgl. Rossilli 1997: 64)<sup>3</sup>. Diese EU-Maßnahme bedeutete eine Chance für Gleichstellungspolitik und ihre Einengung zugleich: Einerseits eröffnete der wettbewerbliche Diskurs überhaupt erst die EU-weite Debatte um Frauengleichstellung, und die Ökonomisierung der Geschlechterregulation im EU-Recht führte in Ländern wie Großbritannien und Deutschland zur partiellen Beseitigung frauendiskriminierender Regelungen am Arbeitsplatz sowie im System sozialer Sicherung (vgl. Meehan/Collins 1996: 223, 227; Berghahn 2000). Andererseits schränkte der Erwerbs- bzw. Wettbewerbsbezug den diskursiven Rahmen für Gleichstellungspolitik extrem ein: Denn ausschließlich das, was in Marktbegriffen debattierbar war, wurde auf die frauenpolitische Agenda gesetzt; Instrumente der Überwindung struktureller Geschlechterungleichheit gehörten nicht dazu.

Die Frauenpolitik der EU war deshalb einerseits erfolgreich, weil überhaupt Regulierungen beschlossen wurden, sie blieb aber andererseits unweigerlich defizitär, weil sie die entscheidenden strukturellen Ursachen von Geschlechterungleichheit – beispielsweise die Ungleichverteilung von bezahlter und unbezahlter Arbeit und damit eine Umverteilung von gesellschaftlichen Ressourcen – dethematisierte. Die EU-Frauen- bzw. Gleichstellungspolitik blieb bis in die achtziger Jahre eine marktwirtschaftlich verknappte Politik, die einen rechtlichen Regelungsrahmen vornehmlich für Frauen und Männer als Erwerbsarbeiterinnen und -arbeiter – nicht als Mütter oder Väter – zur Verfügung stellte. Der Arbeiterbürger der EU ist männlich, da Reproduktionsarbeiten aus dem Markt und mithin aus dem Regulierungsgeschehen ausgeklammert werden. Die geschlechterbezogene Regulation des gemeinsamen Marktes war deshalb auch nicht in der Lage, die nationalen männlichen Familienernährermodelle effektiver außer Kraft zu setzen, auch wenn die Lissabon- und Barcelona-Ziele Druck auf dieses Modell ausübten.

Allerdings zeitigten die frauenpolitischen Maßnahmen der EU auf nationalstaatlicher Ebene durchaus positive Effekte, nicht zuletzt deshalb, weil Frauenbewegungen und Frauenpolitikerinnen den durch die EU-Vorgaben geöffneten vergeschlechtlichten Raum politisieren konnten. Das „imperium oeconomicum“ ist zwar der diskursive Rahmen, der Frauenpolitik begrenzt, doch Frauenpolitik wurde in diesem Rahmen insbesondere in den 1970er und frühen 1980er Jahren zum Erfolg des Aktivismus und Lobbyings von Frauen bzw. Frauengruppen. So trug die EU-Frauenpolitik durchaus zur Destabilisierung existierender geschlechtsspezifischer Ungleichheitsmuster insbesondere in so genannten ständisch organisierten Wohlfahrtsregimen bei. Und dies wiederum öffnete den Raum für weitere vergeschlechtlichte Diskussionen: Gleichstellungspolitik im Erwerbsleben hatte in den späten 1980er und in den 1990er Jahren einen Übersprungseffekt auf reproduktive

<sup>3</sup> Französische Unternehmen befürchteten Wettbewerbsnachteile, da es in Frankreich keine „Frauenleichtlohnguppen“ wie in anderen Ländern gab.



Rechte, auf die Kritik sexueller Gewalt sowie auf Forderungen nach gerechterer politischer Repräsentation von Frauen (vgl. Hoskyns 1996, 197). Allerdings – und dies scheint das Problem frauenpolitischer Mobilisierung auf der EU-Ebene zu sein – erwuchs aus dieser gleichsam nur „abgeleiteten“ Frauenpolitik, anders als in den nationalen Wohlfahrtsstaaten der 1970er und 1980er Jahre, kein Gewinn an frauenpolitischem Handlungsraum und frauenpolitischer „Autonomie“ auf der supranationalen Ebene.

### 3. Geschlechterpolitik im „Reich“ der ökonomischen Freiheit. Zusammenfassung

Die EU ist also zusammengefasst kein „geschlechterdemokratisches“ Projekt, so wie sie insgesamt nicht als demokratisches Gebilde, sondern höchstens als gelungenes Regulationsmuster bezeichnet werden kann. Das zwiegespaltene Gesicht der EU-Staatsbildung hat folgende Konturen: Die Geschlechterperspektive wurde zwar Bestandteil des EU-Integrationsprozesses, freilich nicht unter demokratischer Maßgabe, sondern in einem bürokratischen und auf Marktbildung zielenden Regime. Dies ermöglichte weder die Überwindung des (nationalen) strukturellen Maskulismus, noch eröffnete sich dadurch ein supranationaler frauenpolitisch gestaltbarer Raum. Demokratisierung muss deshalb nachträglich ein Projekt der „Republikanisierung“ sein, d. h. einer Neu-Definition der „res publica“ jenseits von Marktgesetzen, die soziale Umverteilung und Gerechtigkeit zwischen Männern und Frauen zur öffentlichen Sache erklärt. Das EU-Imperium mit seinen vergeschlechtlichten Märkten und Institutionen bietet für eine Politisierung von Geschlecht auf der Ebene der EU derzeit keinen politischen Raum. Supranationale Demokratisierung muss deshalb sowohl auf eine Entbürokratisierung als auch auf den Abbau positioneller und versachlichter Männlichkeit zielen. Nur dadurch besteht die Chance, dass sich auf regionaler und lokaler Ebene politische Handlungsräume für frauenpolitische Akteurinnen und Akteure erschließen. Das bürokratische „Gender Mainstreaming“ ist in dieser Perspektive eine verkürzte, zumindest nicht hinreichende Strategie (Wöhl 2007). Demgegenüber bedarf es einer aktiven Verschränkung von frauenpolitischen Akteurinnen und Akteuren auf lokaler und regionaler Ebene mit geschlechterpolitischen Initiativen auf EU-Ebene. Dies bedarf direktdemokratischer Verfahren und einer EU-Verfassungsgebung ebenso wie des Ausbaus von geschlechtersensiblen sozialen Bürgerrechten. Auf diese Weise könnte das „Reich“ einen neuen geschlechtsdifferenten „Souverän“ entstehen lassen. Immerhin: Anders als bei den Territorialstaatsbildungen im Europa des 17. und 18. Jahrhunderts sind Frauen heute nicht von vornherein aus dem neuen supranationalen Netzwerk ausgeschlossen, sondern sie können ihre Deutungen, Identitäten und Interessen in die Verhandlungen einbringen und den Diskurs in ihrem Sinne vergeschlechtlichen.

## Literatur

- Bach, Maurizio 1999:** Die Bürokratisierung Europas. Verwaltungseliten, Experten und politische Legitimation in Europa, Frankfurt/M./New York.
- Berghahn, Sabine 2000:** Auf Adlers Schwingen oder auf dem Rücken des Stiers? Zum Vorankommen von Frauen- und Gleichheitsrechten in der Europäischen Union, in: Kreisky, Eva/Lang, Sabine/Sauer, Birgit (Hg.): Das „Geschlecht des Staates“. Transformation von Staatlichkeit in der EU, Wien.
- Holzleithner, Elisabeth 2005:** Mainstreaming Equality. Dis/Entangling Grounds of Discrimination, in: Transnational Law and Contemporary Problems, 14. Jg., H. 3, S. 927-957.
- Hoskyns, Catherine 1996:** Integrating Gender. Women, Law and Politics in the European Union, London/New York. Meehan, Elizabeth/Collins, Evelyn 1996: Women, the European Union and Britain, in: Lovenduski, Joni/Norris, Pippa (Hg.): Women in Politics, Oxford, S. 223-236.
- Lemke, Christiane 1999a:** Europa als politischer Raum. Konzeptionelle Überlegungen zur aktiven Bürgerschaft und zur Demokratie in der Europäischen Union, in: Kritische Justiz, H. 1, S. 1-14.
- Lemke, Christiane 1999b:** Frauenpolitik in Europa. Chancen und Grenzen, in: Neue Impulse, H. 5, S. 7-16.
- Pieperschneider, Melanie (Hg.) 1996:** Frauenpolitik in der Europäischen Union, Baden-Baden.
- Puntscher Riekmann 1998:** Die kommissarische Neuordnung Europas, Wien/New York.
- Rossilli, Mariagrazia 1997:** The European Community's Policy on the Equality of Women. From the treaty of Rome to the Present, in: The European Journal of Women's Studies, Vol. 4, H. 1, S. 63-82.
- Schunter-Kleemann, Susanne 1992:** Herrenhaus Europa. Geschlechterverhältnisse im Wohlfahrtsstaat, Berlin (2. Auflage).
- Schunter-Kleemann, Susanne 2002:** Gender and Power. The European Union as a Masculinist Project of Supranational Government, in: Fleßner, Heike/Potts, Lydia (Hg.): Societies in Transition, Challenges to Women's and Gender Studies, Opladen, S. 83-98.
- Sperling, Liz/Bretherton, Charlotte 1996:** Women's Networks and the European Union. Towards an Inclusive Approach?, in: Journal of Common Market Studies, H. 4, S. 487-508.
- Weber, Max 1922:** Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie, Tübingen (5. Aufl., 1980).
- Wöhl, Stefanie 2007:** Mainstreaming Gender? Widersprüche europäischer und nationalstaatlicher Geschlechterpolitik, Königstein/Taunus.
- Woodward, Alison E. 1996:** Multinational Masculinities and European Bureaucracies, in: Collinson, David L./Hearn, Jeff (Hg.): Man as Managers - Managers as Men. Critical Perspectives on Men, Masculinities and Managements, London et al, S. 167-785.

## Neuere Literatur der Autorin

- Sauer, Birgit / Klinger, Cornelia / Knapp, Gudrun-Axeli (Hg.) 2007:** Achsen der Ungleichheit. Zum Verhältnis von Klasse, Geschlecht und Ethnizität, Frankfurt/M./New York (Campus).
- Sauer, Birgit 2007:** Gendering the State in the Age of Globalization: Women's Movements and State Feminism in Post-Industrial Democracies, hg. gemeinsam mit Melissa Haussman, Boulder/London (Rowman and Littlefield).

Annette Kuhn

## Warum sitzt Europa auf dem Stier? Matriarchale Grundlagen von Europa

### Europa auf dem Stier

Viele Bilder von Europa auf dem Stier sind uns vertraut. Sie stammen vornehmlich aus dem griechischen Kulturraum und der römischen Herrschaft seit etwa dem 6. Jahrhundert vor Christi.

Mit unserer heutigen Redeweise: „Europa sitzt auf dem Stier“ sind wir von der relativ späten Überlieferungsgeschichte des römischen Dichters Ovid (43 v. Chr. - 18 n. Chr.) beeinflusst. In seinen Metamorphosen erzählt er, wie der liebestolle Gottvater Zeus sich in einen Stier verwandelte, um die schöne Königstochter namens Europa für sich zu gewinnen.

Seit der Antike, dem Mittelalter und der frühen Zeit bis in unsere Gegenwart hinein wird wort-, bild- und phantasie reich diese etwas prickelnde Geschichte wiedergegeben. Dabei überwiegen die männlichen Erzählweisen, die, wie in der von Peter Paul Rubens (1577 – 1640) gemalten Szene, die Überschrift tragen: der Raub der Europa.

Der griechische Mythos erzählt, dass Europa, die Tochter des phönizischen Königs Agenor, sich mit ihren Gefährtinnen am Strand des Mittelmeeres vergnügt habe. Zeus verliebte sich in das schöne Mädchen und beschloss, es zu entführen. Er nahm die Gestalt eines weißen Stiers an, der dem Meer entstieg und sich Europa näherte. Das Mädchen streichelte das überaus schöne, zutrauliche Tier und fand sich schließlich bereit, auf dessen Rücken zu klettern. Darauf erhob sich der Stier und stürmte ins Meer, das er mit Europa auf dem Rücken durchquerte. Aber wie durch ein Wunder wurden sie und der Stier nicht einmal nass. Zeus entführte Europa nach Kreta, wo er sich ihr in seiner göttlichen Gestalt zu erkennen gab und mit ihr drei Söhne zeugte: Minos, Rhadamanthys und Sarpedon. Aufgrund einer Verheißung der Aphrodite wurde der heimatliche Erdteil nach ihr benannt.

Auf die historischen Ursprünge dieser Erzählung wird in den populären Erläuterungen nur andeutungsweise hingewiesen. „Der Stier war den Orientalen heilig, wie dann auch den Kretern und den Israeliten, den späteren Nachbarn der Phönizier, die ihn zum Ärger des Moses als ‚goldenes Kalb‘ verehrten“<sup>1</sup>. Die römische Fassung dieser Erzählung, so Gerold Dommermuth-Gudrich, sei im Kern eine orientalische Sage, Europa sei „nichts anderes als die Verkörperung der Ishtar oder Astarte, der babylonisch-syrischen Liebesgöttin, die die Griechen mit Aphrodite gleichsetzten. Noch zur Zeit des klassischen Griechentums wurde Europa als Europa-Astarte von den Phöniziern in Sidon verehrt“<sup>2</sup>. Diesen Gedanken will ich vertiefen.

<sup>1</sup> Gerold Dommermuth-Gudrich, Mythen. Die bekanntesten Mythen der griechischen Antike, 50 Klassiker, Hildesheim 2000, S. 110.

<sup>2</sup> Ebenda.

Das Bild der „Europa“ stammt aus dem Orient und erzählt von der Begegnung der unterschiedlichen Kulturen in Ländern dieses Raumes, u. a. der heutigen Türkei und dem Iran, Israel, Palästina, Syrien, Ägypten und Kreta. In diesen Bildern ist Europa das Sinnbild für eine Kulturbringerin, die aus dem Osten, d. h. dem Orient, kommt.

Aber warum sprechen wir heute von dem „Raub der Europa“? Und warum sitzt Europa auf dem Stier?

### Die Mondgöttin und die Bildsprache der klassischen Antike

Dieses Halbreelief aus der 1. Hälfte des 6. Jahrhunderts vor Christi zeigt Europa auf dem Stier sitzend, durch das offene Meer reitend. Es wurde in einem Tempel in der griechischen Kolonie Selinus, dem heutigen Sizilien, gefunden und gehört mit zu den schönsten Darstellungen von Europa mit dem Stier. Bei der Deutung der vielen Erzählungen von Europa und dem Stier aus der Zeit des klassischen, griechischen Altertums betonten feministische Forscherinnen vor allem die Kontinuität der Bilder von einer „Göttin“ und eines Stieres seit der Steinzeit<sup>3</sup>. In dem Bild der Europa mit dem Stier aus dem Tempel von Selinunt kommt diese Kontinuität deutlich zum Ausdruck<sup>4</sup>.



In der Bildersprache und in den Mythologien der Griechen und Römer war noch die Vorstellung der heiligen kosmischen Kuh präsent. Die Kuh symbolisierte mit ihren Hörnern die weibliche Schöpfungskraft; ihre Hörner waren ein Abbild des Mondes. Mit ihrer Milch erschuf die heilige Kuh die Sterne, die Milchstraße und ließ täglich die Sonne neu erstehen<sup>5</sup>. Durch die Heilige Hochzeit, durch die Verbindung der Königin-Göttin mit ihrem Geliebten und Gemahl konnte der künftige König an dieser kosmischen Kraft teilhaben.

<sup>3</sup> Buffie Johnson spricht von der Brücke zwischen den Stierbildern und den vielen Göttinnenbildern. „Until recently there was no known bridge from the bull and goddess link that existed in Paleolithic times to its flowering in the Neolithic cults millennia later.“ Buffie Johnson, *Lady of the Beasts, Ancient Images of the Goddess and the Sacred Animals*, San Francisco 1988, S. 279. Heute können wir uns auf die Haltbarkeit dieser Brücke verlassen.

<sup>4</sup> Marianne Hochgeschurz spricht hier von dem Vertrauen zwischen Europa, der „Herrin der Tiere“ und dem Stier, das in dieser Darstellung zum Ausdruck kommt. *Matrikalender* 2007 Monat November.

<sup>5</sup> Buffie Johnson, *Lady of the Beast, Ancient Images of the Goddess and the Sacred Animals*, San Francisco 1988, S. 270.

Diese alte matriarchale Ursprungs- und Schöpfungsvorstellung war zur Zeit der Verbreitung der Europa-Bilder im römischen Reich lebendig<sup>6</sup>. Das matriarchale Bild der Europa blieb bis in die Neuzeit Europas hinein dominant. Europa wurde vorwiegend mit Selene, der Mondgöttin, und mit Eos, der Göttin der Morgenröte, gleichgestellt. Selene ließ ihren Bruder Helios jeden Morgen in neuem Glanz erstrahlen, bis er abends, geleitet von der Abendgöttin Hespera bzw. Hermerna wieder im Westen unterging.

Seit der griechischen Antike drücken sich in den Europa-Mythen zwei unterschiedliche Traditionsstränge aus. Der matriarchale Kulturstrang, in den großen Epen der Ilias und der Odyssee noch lebendig, steht in einem scheinbar unversöhnlichen Widerspruch zu dem patriarchalen Kulturstrang. In der alten Welt stand aber das Verhalten des Zeus stets auf dem Prüfstein. In einer oft erzählten Wiedergabe der Europa-Geschichte heißt es, die Mutter der Europa, Telephassa, eine Königin aus dem Land Kanaan, die das Land Ägypten verließ, um sich im reichen „gelobten“ Land Kanaan niederzulassen, habe das Verhalten des obersten Vater Gottes Zeus missbilligt und für sein liebestolles Verhalten eine Wiedergutmachung verlangt. Sie verhängte über ihn als Strafe die Verweigerung der Liebe und das Sterben der Natur.

Die matriarchale Macht der Mütter drückte sich in den Mythologien und Bildern der antiken Völker aus und wurde durch humanistische Strömungen im Mittelalter weiter tradiert. Die Mütter und das Prinzip des Weiblichen galten uneingeschränkt als Ursprung des Seins, als Herrinnen, die die männliche Kraft in Übereinstimmung mit den Gesetzen der Natur zu lenken vermögen. Allerdings erregten diese Mütter und Ehefrauen nach den Zeugnissen der Antike und des Mittelalters auch die Ängste der Männer. Denn zu ihrer Schönheit und Sexualität gesellte sich, wie uns die „kuhäugige Athene“ des Homer verrät, stets auch ihre Klugheit.<sup>7</sup>

In den heutigen Kommentaren zu der Europa fehlt allerdings in der Regel die Erwähnung der matriarchalen Traditionslinie. Europa wird als die „entführte“ Frau vorgestellt, die in dieser passiven Rolle den Männern als Sinnbild für ihre Siege und als Legitimation für ihre Gewaltanwendung dient. Der patriarchale Mythos von dem Sieg des Mannes über die unterlegenen Volksgruppen verbindet sich mit dem Bild der Europa und dem Stier. Allerdings wurde erst im 19. Jahrhundert im Namen der Europa dieser patriarchale Mythos unter der Überschrift „der Raub der Europa“ propagandistisch ausgebaut.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Schon der Mythenforscher Robert von Ranke-Graves hatte in seiner quellenkritischen Nacherzählung der Europageschichte auf diese matriarchale Tradition hingewiesen. Robert von Ranke-Graves, *Die Götter Griechenlands. Die klassischen Mythen und Sagen*, Reinbek b. Hamburg 1983, S. 58.

<sup>7</sup> Mary R. Lefkowitz, *Die Töchter des Zeus. Frauen im alten Griechenland*, München 1992.

<sup>8</sup> Sizilien. Von Odysseus bis Garibaldi, *Ausstellungskatalog Kunst- und Ausstellungshalle der Bundesrepublik Deutschland in Bonn*, 25. Januar bis 25. Mai 2008, S. 239 -240.

## Zurück zu den Anfängen

Das Symbolbild der Kuh mit ausladenden, mondförmigen Hörnern geht auf frühgeschichtliche Zeiten zurück, als es noch keinen Göttinnen- und Götterhimmel gab. Die Domestizierung der Rinderherde, eine kulturgeschichtliche Voraussetzung für die Erfindung der vielen Bilder von einer heiligen Kuh, erfolgte erst in der Zeit ungefähr nach dem 10. oder 9. Jahrtausend mit der so genannten neolithischen Revolution.

Diese elamitische Kuhgöttin aus dem heutigen Iran, entstanden in der Zeit von ca. 2 900 vor Chr.,<sup>9</sup> ist eines der frühesten Zeugnisse der Abbildung einer Frau und der Hörner eines Stieres. Sie steht auch exemplarisch für die weite Verbreitung eines Bildes von der Kuh mit den mondförmigen Hörnern<sup>10</sup>.



Die Brücke zu noch älteren Darstellungen der Kuhgöttin bildet dieser Rinderschädel, der in der heutigen Ukraine gefunden wurde und in die Zeit zwischen etwa 3 700 und 3 500 vor Chr. zu datieren ist. Er erzählt uns auch mehr von der Herkunft der ersten Göttinnenbilder.



Ob wir es hier mit einem Kuh- oder einem Stierschädel zu tun haben, ist nicht auszumachen. Entscheidend ist die Darstellung des Frauenkörpers durch die eingravierten Punkte. Der Frauenkörper weist die frühesten Symbole unserer Geschichte auf: das Schoßdreieck, den Bauchnabel. Die erhobenen Arme der gebärenden Frau symbolisieren die Freude über das Wunder der Geburt eines Kindes. In diesem Fund kommt die matriachale Weltanschauung, aus der die Erzählungen der Europa hervorgegangen sind, zum Ausdruck.

<sup>9</sup> Heidemarie Koch, Frauen und Schlangen. Die geheimnisvolle Kultur der Elamer in Alt-Iran, Mainz 2007, S. 63.

<sup>10</sup> Barbara Degen, Justitia ist eine Frau. Geschichte und Symbolik der Gerechtigkeit, Opladen und Farmington Hills 2008.

Im Zentrum der matriarchalen Erfahrungswelt und der ersten weiblichen Symbolwelt steht die Geburt eines Kindes. Die Erfahrung der Mutterschaft in ihren natürlichen, biologischen, sozialen und spirituellen Dimensionen bildet den Ausgangspunkt für die Erfindung einer weiblichen Symbolwelt in den frühgeschichtlichen Anfängen unserer Geschichte. In jeder Geburt vollzog sich für die Menschen ein Wunder, das sich in den Symbolbildern der weiblichen Schöpfungskraft festhalten ließ. Es sind die ersten Bilder für das Menschliche im Menschen und für die „Gebürtigkeit“ (Hannah Arendt) als wesentliches Merkmal des Menschen.

Es überrascht nicht, dass dieses frühgeschichtliche Bild der Frau und des Weiblichen sich mit kosmischen Darstellungen von der Entstehung des Lebens verbunden hat. Die mondartigen Hörner werden in den verschiedensten Kulturen mit einem Rinderschädel assoziiert, der die Gestalt einer Frau annimmt, und mit kosmischen Zeichen, vor allem mit den Sternen des Himmels. Trotz der großen geographischen Entfernungen erinnert dieser Fund aus der Frühgeschichte Ägyptens an den Rinderschädel aus der Ukraine<sup>11</sup>.



Auch hier symbolisieren die mondartigen Kuhhörner die weibliche schöpferische Kraft. Die Fähigkeit der Frau, ein Kind zu gebären, verbindet sich mit dem Symbol des Universums. Das Weibliche verkörpert somit symbolgeschichtlich das alles umfassende Ganze des Universums.

## Europa ist eine Frau

Mehrere Jahrtausende trennen uns von den matriarchalen Anfängen unserer europäischen Kultur und unserer ersten, gemeinsamen weiblichen Symbolordnung. Dennoch führen diese ersten Bilder von der schöpferischen Kraft der Frau und von ihrer Beziehung zu einem Stier als Symbol der Männlichkeit unmittelbar zu den vielfältigen Kulturen, aus denen unser heutiges Europa hervorging. Die Spuren der Mondgöttin gingen nicht verloren. Selene, die Mondgöttin, wurde weiterhin als Schöpferin der Welt verehrt<sup>12</sup>. Heute erkennen wir ihr Fortwirken in der christlichen Verehrung der Maria, der Mutter Gottes, die sich als Herrscherin auf dem Mond stehend zeigt<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> Doris Wolf, Was war vor den Pharaonen? Die Entdeckung der Urmütter Ägyptens, Zürich 1994, S. 198.

<sup>12</sup> Charlene Spretnak nennt sie die „verlorene Göttin“ des frühen Griechenlands und zeichnet ihre Verehrung in der Mondtrinität von Artemis, Selene und Hekate nach. Lost Goddesses of Early Greece, A Collection of Pre-Hellenic Myths, Berkley 1978.

<sup>13</sup> Christa Mulack, Die Weiblichkeit Gottes, Matriachale Voraussetzungen des Gottes, Stuttgart 1986, Gott ist Weiblich. Von der orientalischen Göttin zum Marienbild, Museum für Kunst und Geschichte, Freiburg 07.12.2007-06.04.2008.



Auf diesem kultur- und symbolgeschichtlichen Hintergrund ist es einsichtig, weshalb sich Zeus in der griechischen Anschauung in einen Stier verwandelte, um an sein Ziel zu gelangen. Erst in dieser Verkleidung konnte er sich der begehrten Frau und Tochter einer Königin nähern. Zugleich wird in den Mythen und Bildern der Völker in diesen Jahrtausenden von den Grenzen erzählt, die Frauen den männlichen Göttern setzten, sobald sie die Gesetze der matriarchalen Ordnung verletzen. Das Verhalten des Zeus durfte nicht ungestraft bleiben, wenn er ungezügelt seinen Leidenschaften freien Lauf ließ. Auch der oberste Gott musste sich den Gesetzen der Frau, der Schwester, der Mutter, der Geliebten beugen und die vernünftige Ordnung der Natur beachten<sup>14</sup>.

Liebe, so lautet die einfache Botschaft, kann nicht erzwungen werden. Da helfen alle männliche Verwandlungs- und Verstellungskünste nicht weiter<sup>15</sup>.

Auf diesem historischen Hintergrund ist es nicht verwunderlich, dass seit der Antike der neue Kontinent Europa als eine Frau dargestellt wird. Noch bis ins 16. Jahrhundert wird Europa als Frau und gekrönte Herrscherin mit der Weltkugel in der Hand dargestellt.



Eine Frau symbolisiert die Vorherrschaft Spaniens. Nach dem erfolgreichen Sieg der Königin Elisabeth von England über Philipp II von Spanien im Jahre 1588 stellt sie sich als Herrscherin über alle Meere in diese ikonographische Tradition.

Im historischen Rückblick erkennen wir, dass Frauen in der Begegnung, der Verbreitung, im Zusammenleben und im Überlebenskampf der Kulturen entscheidend sind<sup>16</sup>. Auf das „verborgene Matriarchat im Alten Testament“ hat vor allem Gerda Weiler hingewiesen<sup>17</sup>. „Ohne den matrizenrischen Hintergrund wären Gestalten wie die Richterin Deborah, die Priesterin Hannah und die Seherinnen Mirijam, Abigail und Hulda überhaupt nicht verständlich“<sup>18</sup>. Die Entstehungsgeschichte Europas bestätigt die Aussage, Europa ist eine Frau. Kehren wir

aber zurück zu unseren beiden Ausgangsbildern von Europa, so erkennen wir auch in der Rezeptionsgeschichte dieser Bilder eine andere Deutung der Geschichte Europas und der symbolischen Bedeutung des Bildes von Europa und dem Stier.

<sup>14</sup> Vgl. auch Henrietta McCall, Mesopotamische Mythen, Stuttgart 1993, S. 126.

<sup>15</sup> Carola Meier-Seethaler, Ursprünge und Befreiungen. Eine dissidente Kulturtheorie, Zürich 1988.

<sup>16</sup> Monika Hinterberger, Schwestern der Isis, Frauen in der Begegnung der Kulturen, in: Spirale der Zeit, Schriften aus dem Haus der Frauengeschichte, 2, 2007, S. 20 - 30.

<sup>17</sup> Gerda Weiler, Das Matriarchat im Alten Israel, Stuttgart 1989.

<sup>18</sup> Carola Meier-Seethaler, Ursprünge und Befreiungen. Eine dissidente Kulturtheorie, Zürich 1989, S. 191.

## Die politische Vision der Gleichheit von Frau und Mann

Auf dem historischen Weg zur europäischen „Moderne“ fehlt es nicht an Zeugnissen, die dem Selbstdarstellungsbedürfnis des Mannes und der männlichen Konzeption von Macht, von Befehl und Gehorsam, Rechnung tragen. Seit der frühen Neuzeit mehren sich die männlichen Stimmen, die fragen, ob denn der Frau, die auf dem Stier sitzt, zu trauen sei? Setzt sie nicht den Männern die Hörner auf. Täuscht sie nicht mit ihren Machenschaften den „gehörnten Ehemann“? Auch in der Forschung wird der Weg des Machtverlustes der Frau nachgezeichnet<sup>19</sup>. Wie in einer Zeitlupe von weniger als 5 Jahren können wir den Untergang dieses matriarchalen Musters im Verlauf der Französischen Revolution beobachten. Die politischen Wege der Frauen und der Männer trennten sich in dieser kurzen Zeit. Die von den Frauen verlangten Opfer waren zu groß. Auf die Frage der Olympe de Gouges: „Mann kannst Du gerecht sein? Eine Frau stellt Dir diese Frage.“ suchten sie in diesen fünf Jahren vergeblich nach einer positiven Antwort.

Frauen haben im Namen der Freiheit, der Gleichheit und der Brüderlichkeit und der Schwesterlichkeit die Französische Revolution in Gang gesetzt. Der von Frauen angeführte Marsch nach Versailles am 5./6. Oktober 1789 bildete den Auftakt für den Kampf des Volkes um Brot und eine gerechte Verfassung. Frauen bildeten nicht nur die Vorhut der Revolution. Sie haben auch dem neuen, demokratischen Gesellschaftsideal eine geschlechterdemokratische, theoretische Grundlage gegeben. Auch in der Symbolik der Revolution verkörperten sie das allgemeine, beide Geschlechter umfassende Ziel. In diesem Sinne handelten sie in der symbolischen Tradition der Europa, die dem starken Mann, dem „weiß gekleideten Stier“, die Richtung anzeigt.

Die Bilder von dem Marsch der Weiber nach Paris zeigen eine Frau hoch zu Ross, die den Zug der Frauen nach Versailles anführt.



<sup>19</sup> Carola Meier-Seethaler, Von der göttlichen Löwin zum Wahrzeichen männlicher Macht, Ursprung und Wandel großer Symbole, Stuttgart 1993.



In der Ikonographie der französischen Revolution wird an das Bild der Amazone als Verkörperung der Freiheit angeknüpft. Allerdings müssen wir an dieser Stelle auf die Ambivalenz dieser weiblichen Freiheitsbilder und vor allem auf ihren Missbrauch durch die Männer in der Revolution und danach eingehen<sup>20</sup>.

Die Frauen der Revolution haben eine unmissverständliche, geschlechterdemokratische Sprache gesprochen. Eine politische Willensbildung des Volkes ohne die Stimme der Frauen stand für sie im Widerspruch zu den Ideen von 1789. In den politischen Debatten sprachen Frauen für Frauen aller Schichten und politischer Parteilagen. Erst die Männer der Französischen Revolution haben die Frauen, kollektiv und individuell, zu den Feindinnen der Revolution erklärt. Sie haben so unterschiedliche Frauen wie Marie Antoinette, Madame Roland und Olympe de Gouges hingerichtet.

Im Jahre 1793, im Jahre des Wütens des Terrors der Jakobinerherrschaft, äußerte eine Republikanerin aus Dijon ihre Verwunderung über die Sprachnot der Männer der revolutionären Erneuerung: „Kann es möglich sein, dass sich Frauen heute eher auf der Höhe der Revolution befinden als selbst ein Republikaner, dass sie ihm Lektionen in Philosophie und Freiheit erteilen?“

Dieses Zitat deckt die geschlechterdemokratische Basis der Politik der Frauen und die „männliche Verengung des Gleichheitsbegriffs“ auf<sup>21</sup>. Die Männer der Französischen Revolution und ihre Erben im 19. und 20. Jahrhundert waren nicht bereit, das Zusammenspiel von Gleichheit und Differenz, das in dem klassischen Bild der Europa zum Ausdruck kommt, anzuerkennen. Heute wissen wir mehr über den systematischen Fehler in der männlichen Sicht von Demokratie und Freiheit und von den frauen- und geschlechtertheoretischen Voraussetzungen einer demokratischen Gesellschaft. Die Worte der Olympe de Gouges sind noch aktuell: Das „an Schönheit wie Mut im Ertragen der Mutterschaft überlegene Geschlecht“ erhebt die Forderung auf „Gleichheit mit dem Mann in allen Rechten“ im Sinne des Artikels 1 ihrer Erklärung der Menschenrechte: „Die Frau ist frei geboren und bleibt dem Manne gleich in allen Rechten. Die sozialen Unterschiede können nur im allgemeinen Nutzen sein.“

### Europa – ein Symbol für Geschlechterdemokratie

Das Symbolbild von Europa auf dem Stier ist inzwischen zu einem Exportartikel geworden. In Erinnerung an die Anfänge der Demokratie in Griechenland signalisiert es den Platz des alten Europa in der Weltgemeinschaft von morgen. Es wird benutzt als Symbol für die demokratischen Freiheiten, für die Ideale von Freiheit, Gleichheit und Brüderlichkeit – Schwesterlichkeit, die im Namen der Aufklärung und der Vernunft 1789 erkämpft wurden.

Im historischen Rückblick entdecken wir in diesem Symbolbild immer mehr Ambivalenzen und Widersprüche. Transportieren wir nicht mit diesem Europabild das Symbol der

<sup>20</sup>Inge Stephan, Sigrid Weigel (Hg.), Die Marseillaise der Weiber, Frauen, die Französische Revolution und ihre Rezeption, Argument Sonderband 185, Hamburg 1989.

<sup>21</sup>Ute Gerhard, Menschenrechte – Frauenrechte 1789, in: Sklavin oder Bürgerin? Französische Revolution und Neue Weiblichkeit 1760 – 1830, hg. von Viktoria Schmidt-Linsenhoff, Historisches Museum Frankfurt 1989, S.55.

männlichen Alleinherrschaft, des Stieres, der die politische Arena allein beherrscht. Der Blick auf die männliche Traditionsgeschichte zeigt uns die vielen Stiermasken, die sich die männlichen Priester in den alten Kulturen aufsetzten. Viele von uns denken vielleicht an die Darstellung des Michelangelo von Moses als Jahwepriester mit Stierhörnern aus der Zeit der Renaissance (1513 – 1515)<sup>22</sup>.

In unserer historischen Phantasie werden auch die Bilder aus der Französischen Revolution wieder wach. Der Abbé Sieyès hatte 1789 die Nation mit dem dritten Stand, dem männlichen Bürger mit Eigentumsrechten gleichgesetzt, der wie ein starkes, wildes Tier, wie ein Stier in der Arena, allein und aus eigener Kraft fähig sei, die feudalen Abhängigkeiten, den Aberglauben und die Vorurteile der Menschen zu besiegen.

Heute wissen wir, dass dieser „Bürger“, dieser halbierte Mann, ähnlich dem sagenhaften Stiermenschen, dem Minotaurus, den Maßstab für das Politische, für das Menschliche im Menschen verloren hat. Mit dem doppelten Blick auf unsere Geschichte erkennen wir, wie schnell die Masken der männlichen Verführungskünste fallen. Ähnlich wie in der matriarchal bestimmten Kultur der Griechen wissen wir, weshalb Europa auf dem Stier sitzt. Auch Zeus musste sich den Gesetzen der Natur, des allgemeinen Wohls, beugen, damit das Maß des Menschlichen nicht verloren geht.

Heute sprechen Feministinnen in Europa, in den USA und anderswo von einer Zeit „nach der Revolution“<sup>23</sup>. Sie vertrauen auf die Lernfähigkeit der Männer: „Suche, untersuche und unterscheide, wenn du kannst, die Geschlechter in der Ordnung der Natur. Überall findest



du sie ohne Unterschied zusammen, überall arbeiten sie in einer harmonischen Gemeinschaft an diesem unsterblichen Meisterwerk zusammen“<sup>24</sup>.

In diesem gemeinsamen historisch-politischen Lernprozess müssen Frauen gelegentlich ihre Hörner zeigen.

Geschlechterdemokratie – ein noch unvollendetes Meisterwerk der Menschen, der Frau und des Mannes.

<sup>22</sup>Camille Paglia sieht hierin eine der vielen „Masken der Sexualität“: „Der Künstler mache aus Moses das neue Idol, Zeus-Jahwe.“ „Und Michelangelo schafft als faszinierende Vaterfigur die einzigartige Maske der Sexualität, die männlicher ist als er selbst“. Camille Paglia, Die Masken der Sexualität, Berlin 1992, S. 201-202.

<sup>23</sup>Eleanor Heartney, Helaine Posner, Nancy Princenthal, Sue Scott, After the Revolution. Women Who Transformed Contemporary Art, München, Berlin, London, New York 2007.

<sup>24</sup>Aus der Erklärung der Rechte der Frau und Bürgerin von Olympe de Gouges, zit. nach Ute Gerhard, Menschenrechte – Frauenrechte 1789, a.a. O. S. 68.

## Literatur zur Geschichte Europas

<http://www.europa.clio-online.de/> Themenportal Europäische Geschichte

**Rüdiger Hohls, Iris Schröder, Hannes Siegrist** (Hg.): Europa und die Europäer. Quellen und Essays zur modernen europäischen Geschichte, Franz Steiner Verlag: Stuttgart 2005.

**Jahrbuch für Europäische Geschichte.** Oldenbourg Verlag.

### Ria Oomen-Ruijten

Mitglied des Europäischen Parlaments, NL



## „Auswärtige Angelegenheiten sind meine große Liebe“

Die Motivation für ihr politisches Engagement war immer schon da: „Ich habe gesehen, dass es Leute gibt, die sich nicht wehren können, die andere brauchen, um ihre Interessen zu vertreten“, sagt die niederländische EU-Abgeordnete Ria Oomen-Ruijten. Außerdem sei sie dazu erzogen worden, etwas für die Gesellschaft zu tun. Ein Vorbild war der Vater. Mitglied in der Katholischen Volkspartei (KVP), einer der drei großen konfessionellen Parteien der Niederlande, die sich 1980 im neu gegründeten Christlich-Demokratischer Appell (CDA) zusammenschlossen. Dennoch klingt der Wechsel aus dem Job als PR-Fachfrau in die Politik aus ihrem Mund eher wie eine Fügung und nicht wie ein bewusster Entschluss: „Ich war 22 Jahre alt und Mitglied der KVP, als man mich fragte, ob ich eine christdemokratische Jugendorganisation gründen wolle. Anscheinend habe ich das gut gemacht. Über den Vorsitz der Niederländischen Jungen Union (CDJA) kam ich auf die Liste für das niederländische Parlament – also nicht, weil ich es bewusst angestrebt habe, sondern weil ich gefragt wurde“, sagt die 57-Jährige. Acht Jahre

später ging sie als Europaabgeordnete nach Brüssel und ist jetzt seit fast zwanzig Jahren dort. In dieser Zeit habe sich die Union verändert, meint Oomen-Ruijten. Viele Mitgliedsländer seien hinzugekommen. Die höhere Zahl der Abgeordneten erfordere eine andere Organisation, und die neuen Abgeordneten brächten andere Erfahrungen mit. Sie seien stärker an den wirtschaftlichen Vorteilen des gemeinsamen Marktes interessiert. „Ich gehöre noch zu den Altmodischen, die für die soziale Marktwirtschaft plädieren“, ergänzt die Abgeordnete und ist sicher, dass das Pendel auch wieder zurückschlägt: „Nur mit wirtschaftlichen Themen alleine überzeugt man die Menschen nicht und gewinnt auf Dauer keine Wahlen.“

Als Vorsitzende der Russland-Delegation und Berichterstatterin der Türkei hat die Niederländerin gerade zwei „Kopfschmerz-dossiers“ auf dem Tisch. Trotzdem liegen ihr die mit diesen Ämtern verbundenen Aufgaben besonders am Herzen, denn „Auswärtige Angelegenheiten“ sind ihre „alte Liebe“. In der kommenden Woche

steht ein Besuch bei den russischen Duma-Kolleginnen und -Kollegen in Moskau auf dem Terminkalender, da gibt es noch einiges vorzubereiten. Der Türkeibericht ist zum Glück gerade fertig. Geschrieben auf Englisch. „Den schicke ich heute noch zur Übersetzung in die 23 Gemeinschaftssprachen.“ Etwa drei Mal pro Jahr reist sie in ihrer Funktion als Berichterstatterin in die Türkei, führt Gespräche mit Premierminister Erdoğan, Abgeordneten, Bürgerrechts- und Frauenorganisationen, verfolgt die Fortschritte im Land und berichtet dem Parlament darüber.

Darüber, was im Ausschuss für die Rechte der Frau und die Gleichstellung der Geschlechter gerade läuft, ist die gelernte Öffentlichkeitsarbeiterin immer über eine Mitarbeiterin informiert. Als stellvertretendes Mitglied nimmt sie selbst aus Zeitgründen nur unregelmäßig an den Sitzungen teil. Doch wenn es zu intervenieren gilt, ist sie zur Stelle. Die Gleichbehandlungsgesetze sind ihr wichtig: „Dafür habe ich immer gekämpft. Außerdem bin ich selbst Frau“, fügt sie hinzu, wie um zu untermauern, dass sie gar nicht anders kann, als sich für die Belange des weiblichen Geschlechts einzusetzen. Im Beschäftigungsausschuss beispielsweise, in dem sie ordentliches Mitglied ist, setzt sie sich gerade intensiv mit Fragen der Aus- und Fortbildung auseinander – natürlich auch der von Frauen. „Wir brauchen im Wirtschaftsraum Europa jede Kapazität, die der Arbeitsmarkt hergibt: Junge, Alte, Behinderte und die Frauen.“

Die Erfolge ihrer fast zwanzigjährigen EU-Tätigkeit zu konkretisieren, fällt ihr schwer:

„Ich sehe meine berufliche Karriere wie einen Prozess, bei dem ich versuche, die Bürger im Allgemeinen und die Frauen im Besonderen so gut wie möglich zu repräsentieren.“ Bestätigt fühlt sie sich durch die Tatsache, dass sie bei den vier Wahlen zum Europaparlament, die sie bereits mitgemacht hat, immer auch von Präferenzstimmen gewählt wurde.<sup>1</sup> Für ihr gesellschaftliches Engagement erhielt Ria Oomen-Ruijten 1994 eine wahrhaft königliche Auszeichnung: Sie wurde von Königin Beatrix zur Ritterin des Ordens des Niederländischen Löwen ernannt. Der Orden ist die höchste zivile Auszeichnung der Niederlande und wird an Personen mit außergewöhnlichen Verdiensten um das Gemeinwesen verliehen.

**Sabine Heines**

#### Vita

Ria Oomen-Ruijten wurde 1950 in Echt/Limburg geboren. Sie studierte Public Relations in Eindhoven. 1976 wurde sie Landesvorsitzende der CDA-Jugendorganisation (Christlich-Demokratischer Appell). 1981 zog sie als jüngste Abgeordnete ins niederländische Parlament ein und war dort bis 1989 Mitglied der Zweiten Kammer und Mitglied des CDA-Fraktionsvorstands. Im Anschluss ging die Niederländerin nach Brüssel und ist seitdem Abgeordnete des Europäischen Parlaments sowie Mitglied des Vorstands der EVP-Fraktion Niederlande (1989-1999). Ria Oomen-Ruijten ist Vorsitzende der Delegation im Parlamentarischen Kooperationsausschuss EU-Russland, Berichterstatterin für die Türkei, Mitglied des Ausschusses für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten sowie Stellvertreterin im Ausschuss für die Rechte der Frau und die Gleichstellung der Geschlechter. Außerdem hat sie verschiedene Vorträge in sozialen Organisationen, unter anderem bei der niederländischen Stiftung für Verbraucherbeschwerden (seit 1984). Ria Oomen-Ruijten ist verheiratet.

<sup>1</sup> Nach dem niederländischen Wahlrecht können die Bürgerinnen und Bürger mittels der Präferenzstimme die Liste wählen und zugleich auch noch einer bestimmten Kandidatin oder einem Kandidaten auf der Liste den Vorzug geben. So ist es beispielsweise möglich, dass eine Kandidatin oder ein Kandidat aus den unteren Regionen der Liste bei genügend Präferenzstimmen nach oben rückt.

## Kapitel III

### Handlungsfelder – Maßnahmen – Modelle

#### Beruf

- 205 Und es bewegt sich doch... Der Einfluss des europäischen Rechts auf das deutsche Arbeitsrecht • **Sabine Berghahn**
- 223 Corporate Social Responsibility – Gleichstellungsmaßnahmen in der Wirtschaft • **Eva Kocher**
- 227 **Porträt Anna Diamantopoulou**  
Europäische Kommissarin für Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit (1999-2004)
- 229 Der Gender Pay Gap  
Europäische Aktivitäten – Reaktionen in Deutschland • **Ulrike Schultz**



#### Vereinbarkeit von Beruf und Familie

- 237 Vereinbarkeitsmodelle im europäischen Vergleich - jenseits des traditionellen Ernährermodells? • **Anneli Rilling**
- 247 **Porträt Marie-Josée Jacobs**  
Ministerin für Familie, Integration und Chancengleichheit in Luxemburg
- 249 Europäische Allianz für Familien • **Claire Bortfeldt**



#### Gewalt

- 251 Maßnahmen zur Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen – aus europäischer Perspektive • **Regina Kalthegener**
- 261 Die Ware Mensch: Frauenhandel in Europa • **Birgit Locher und Barbarita Schreiber**
- 273 **Porträt Carla del Ponte**  
Chefanklägerin am Internationalen Strafgerichtshof in Den Haag (1999-2007)



#### Migration

- 275 Die Asylpolitik in der Europäischen Union - geschlechterrelevante Maßnahmen und Regelungen • **Julia Lepperhoff**
- 283 Das Kopftuch und die Gleichheitsrechte in der EU • **Sabine Berghahn**
- 295 **Porträt Emma Bonino**  
Europäische Kommissarin für Verbraucherschutz, Fischerei und das Amt für humanitäre Hilfe (1994-1999) und Mitglied des Europäischen Parlaments (1979-1989 und 2004-2006)



# Beruf

Sabine Berghahn

## Und es bewegt sich doch... Der Einfluss des europäischen Rechts auf das deutsche Arbeitsrecht

### Einleitung

„Die Gleichstellung von Frauen und Männern ist ein Grundwert der Europäischen Union (EU). Durch das Zusammenwirken von Gemeinschaft und Mitgliedstaaten hat sich die Situation von Frauen und Männern in einer Vielzahl von Bereichen spürbar verändert. So hat z. B. die Erwerbsbeteiligung der Frauen kontinuierlich zugenommen<sup>1</sup>“. Mit diesen Worten beginnt der Bericht der Europäischen Kommission zur Gleichstellung von Männern und Frauen vom 23. Januar 2008. Die zunehmende Erwerbstätigkeit von Frauen wird darin sogar als „ausschlaggebend“ für das anhaltende Beschäftigungswachstum in der EU insgesamt bezeichnet.

Die Beschäftigungsquote der Frauen lag 2006 bei durchschnittlich 57,2 Prozent in der EU; die für das Jahr 2010 anvisierten 60 Prozent sind also in Reichweite. Trotz rhetorischem Optimismus und dem Bemühen um zurückhaltende Formulierungen für Defizite und nicht erreichte Ziele („müssen noch viele Herausforderungen in Angriff genommen werden“) legt der Bericht dar, in welchen Bereichen es in den letzten Jahren nicht voranging. Die Diskrepanzen zwischen der männlichen und der weiblichen Beschäftigungsquote sind trotz Rückgangs von durchschnittlich 17,1 Prozent im Jahr 2000 auf 14,4 Prozent 2006 noch immer groß, auch und gerade zulasten älterer und jüngerer Frauen, was angesichts der durchweg besseren Leistungen junger Frauen in Schule und Hochschule „Fragen aufwirft“, wie der Bericht nüchtern feststellt<sup>2</sup>. Die Segregation männlicher und weiblicher Arbeitsbereiche und Berufe ist weiterhin stark ausgeprägt, die Vereinbarkeit von Beruf und Familie und die Möglichkeiten zur unabhängigen Existenzsicherung krankten besonders für Frauen in Deutschland. Daher ist die Beschäftigungsquote von Müttern mit kleinen Kindern wie auch die Geburtenrate besonders niedrig. Mit Spanien, Griechenland und Italien bildet Deutschland hier das Schlusslicht. Ebenfalls kritisch wird das Lohngefälle zwischen Männern und Frauen (beim durchschnittlichen Stundenlohn) kommentiert, das

<sup>1</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Bericht zur Gleichstellung von Frauen und Männern – 2008 vom 23.1.2008. Brüssel KOM(2008) 10 endgültig. S.3, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0010:FIN:DE:PDF> ( 31.3.08).

<sup>2</sup> Ebd. S. 4.

EU-weit seit 2003 „stabil“ bei 15 Prozent liege und seit 2000 nur um ein Prozent gesunken sei. Deutschland weist hier ein deutlich höheres Lohngefälle von 22 Prozent auf<sup>3</sup>.

Die selbst von der statistischen Abteilung der Europäischen Kommission als noch stark verbesserungsbedürftig eingeschätzten Daten und die durchschnittliche bis unterdurchschnittliche Rangposition Deutschlands sollten jedoch nicht den Blick auf die Fortschritte verstellen, die in den letzten vierzig Jahren sowohl in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft als auch in der Bundesrepublik Deutschland gemacht wurden. Dabei handelt es sich in erster Linie um Rechtsfortschritte, d. h. um die Schaffung von gleichem und gleichstellungsförderlichem Recht. In allen Mitgliedstaaten wurden gravierende Ungleichbehandlungen und Diskriminierungen abgebaut und zumindest formale Chancengleichheit für Frauen in den Rechtsordnungen hergestellt. Ein wesentlicher Motor des geschlechterpolitischen Fortschritts war die supranationale Rechtsentwicklung in der Europäischen Gemeinschaft bzw. Union,<sup>4</sup> herbeigeführt vor allem durch Europäische Richtlinien (Direktiven) zur Verwirklichung von Chancengleichheit für Frauen und Männer und durch Urteile des Europäischen Gerichtshofs (EuGH).<sup>5</sup> Die Dynamik lässt sich mit der These zusammenfassen, dass die Geschlechtergleichstellung in den meisten europäischen Ländern nicht den heutigen Stand erreicht hätte, wenn die Staaten sich selbst überlassen geblieben wären und nicht auf den externen Zwang zur egalisierenden Modernisierung ihres Rechts hätten reagieren müssen. Dies gilt in besonderem Maße für die Bundesrepublik Deutschland und für den Bereich des Erwerbslebens. In anderen Sachbereichen, etwa dem Recht der sozialen Sicherung, dem Einkommensteuerrecht oder gar im Familienrecht besteht keine so weit gehende oder gar keine Regelungskompetenz der Europäischen Union.

Auf die in der Vergangenheit beobachtete Fortschrittsdynamik wurde auch beim Beitritt der zehn neuen Mitglieder 2004 und der „Nachzügler“ Bulgarien und Rumänien 2007 besonderer Wert gelegt. Die Länder mussten schon im Vorfeld des Beitritts die Übernahme des „Gender-Acquis“ (Acquis Communautaire) gewährleisten. So setzten die zivilgesellschaftlich engagierten Kräfte und Frauenbewegungen der Beitrittsländer Hoffnungen in diese Vorbedingung, weil sie annahmen, dass sich unter dem externen Veränderungsdruck konservative und frauenfeindliche Regelungen und Praktiken in ihren Ländern leichter überwinden lassen. Vermutlich ist es noch zu früh, um abschließend zu beurteilen, ob sich diese Hoffnungen erfüllt haben.

<sup>3</sup> Ebd. S. 4, 24.

<sup>4</sup> Seit dem Vertrag von Maastricht (1992) spricht man von der „Europäischen Union“ (EU), die auf der Grundlage der „Europäischen Gemeinschaften“ gebildet wurde. Der für den Rechtsverkehr relevante EG-Vertrag spricht weiterhin von der „Europäischen Gemeinschaft“ (EG), die 1957 als „Europäische Wirtschaftsgemeinschaft“ (EWG) gegründet wurde.

<sup>5</sup> Richtlinien sind als „sekundärrechtliche“ Gemeinschaftsnormen für die Mitgliedstaaten verbindlich, aber – im Gegensatz zu Europäischen Verordnungen – nicht unmittelbar wirksam gegenüber den Gemeinschaftsbürgerinnen und -bürgern. Sie müssen vielmehr – von Ausnahmen abgesehen – erst in nationales Recht umgesetzt werden; dabei steht den Staaten für das „Wie“ der Umsetzung ein Gestaltungsspielraum zur Verfügung (vgl. Art. 249 EGV); allerdings soll das europarechtliche Ziel so gut wie möglich erreicht werden.

Im Folgenden sollen einige Eckpunkte der europäischen Rechtsentwicklung im Arbeitsrecht und ihr Einfluss auf die bundesdeutsche Situation dargestellt werden, anschließend wird den Fragen nachgegangen, warum der Prozess der Gleichstellung durch Recht den noch so langwierig verläuft und welche Potentiale des europäischen Rechts noch besser ausgeschöpft werden könnten.

### 1. Was mit einer Stewardess begann ... – Die Anfänge der Schaffung europäischer Rechtsnormen zur Förderung von Chancengleichheit

Eigentlich hätte die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, für **gleiches Entgelt bei gleicher Arbeit** von Männern und Frauen zu sorgen, schon in der anfänglichen Wirtschaftsgemeinschaft der sechs Mitgliedstaaten<sup>6</sup> ihre Wirkung entfalten müssen, war sie doch bereits in Artikel 119 des EWG-Vertrags von 1957 enthalten. Tatsächlich aber führte die Bestimmung lange ein Schattendasein. Bewegung kam erst zu Beginn der siebziger Jahre auf, als die Stewardess Gabrielle Defrenne in Belgien ihren gerichtlichen Feldzug gegen die vielfältige Diskriminierung von Frauen im Arbeitsleben begann<sup>7</sup>. Ihre drei Verfahren wurden dem Luxemburger Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften zur „Vorabentscheidung“ über die Vereinbarkeit nationalen Rechts mit dem EWG-Vertrag vorgelegt und schrieben insofern Rechtsgeschichte.

In der Folgezeit und bis heute erarbeitete die Europäische Kommission insgesamt **13 Richtlinien zur Verwirklichung der Chancengleichheit der Geschlechter**. Die ersten und wichtigsten waren die Richtlinien zur **Entgeltgleichheit** (75/117/EWG) und zur **Gleichheit der Zugangs- und Arbeitsbedingungen** (76/207/EWG), die der Ministerrat Mitte der siebziger Jahre beschloss. Es folgten Richtlinien zur **Gleichbehandlung im Bereich der sozialen Sicherheit** (79/7/EWG) und zur **Gleichbehandlung in den betrieblichen Systemen der sozialen Sicherheit** (86/378/EWG). In den achtziger und neunziger Jahren wurden Direktiven zu spezielleren Materien verabschiedet: zur **Gleichbehandlung bei der Erwerbstätigkeit in der Landwirtschaft**, zum Gesundheitsschutz von schwangeren Arbeitnehmerinnen und Wöchnerinnen, zum **Elternurlaub**, zu **Selbständigen**, zur **Beweislast bei Diskriminierung** und zur **Teilzeitarbeit**. Immer wieder wurden Richtlinien aktualisiert und ergänzt. Eine wichtige Novellierung der alten „Gleichbehandlungsrichtlinie“ 76/207/EWG fand 2002 statt; die neue arbeitsrechtliche Gender-Richtlinie firmiert seitdem unter der Bezeichnung 2002/73/EG. Außerdem wurde 2004 eine Richtlinie zur Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Zivilrecht in Kraft gesetzt (2004/113/EG). Mittlerweile gibt es eine weitere arbeitsrechtliche Richtlinie, welche die „Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen“ betrifft (2006/54/EG). Durch sie wurden ältere Richtlinien zusammengefasst und die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) eingearbeitet. Bereits im Jahre 2000 waren Richtlinien aufgrund von Art. 13 des EG-Vertrags (in der Amsterdamer Fassung) zum Abbau von Diskriminierungen bezüglich weiterer Merkmale über das Ge-

<sup>6</sup> Belgien, Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg, Niederlande.

<sup>7</sup> Defrenne I, Slg. 1971, 445; Defrenne II, Slg. 1976, 455; Defrenne III, Slg. 1978, 1365. Zwei ihrer drei Prozesse vor dem Europäischen Gerichtshof hat Gabrielle Defrenne „verloren“, denn die Normen, die derlei Diskriminierung formalrechtlich verbieten, wurden erst später geschaffen.



schlecht hinaus (nämlich „Rasse“ und ethnische Herkunft, Religion und Weltanschauung, Behinderung, Alter und sexuelle Orientierung) geschaffen worden (2000/43/EG, 2000/78/EG). Auch das Primärrecht hat sich seit den „Römischen Verträgen“ des Jahres 1957 sichtbar weiterentwickelt<sup>8</sup>. Ein entscheidender Meilenstein war der Vertrag von Amsterdam, der 1997 geschlossen wurde und am 1. Mai 1999 in Kraft trat. So findet sich seitdem in Art. 2 des EG-Vertrags der Gedanke der **Gleichbehandlung der Geschlechter** und in Art. 3 Abs. 2 das Prinzip des „**Gender Mainstreamings**“ als Querschnittsaufgabe der Gemeinschaft; ebenso sind in der EU-Grundrechtscharta die Gleichberechtigung und Gleichstellung von Männern und Frauen in Art. 21 und 23 garantiert<sup>9</sup>. In Art. 137 EGV wurde der Gemeinschaft eine unterstützende und ergänzende Rolle u. a. zur Erreichung der „Chancengleichheit von Männern und Frauen auf dem Arbeitsmarkt“ und für die „Gleichbehandlung am Arbeitsplatz“ eingeräumt, wozu der Rat Richtlinien mit Mindestbedingungen erlassen kann. Schließlich wurde durch den Amsterdamer Vertrag der ursprüngliche Text des Art. 119 EWGV inhaltlich erweitert, im Zuge der Bereinigung der Artikelnummerierung erhielt er die Nummer 141 EGV. Dieser Artikel sieht nun nicht mehr nur bei „gleicher“ Arbeit gleiches Entgelt vor, sondern ausdrücklich auch bei „gleichwertiger“ Arbeit (Abs. 1). Daneben wurde der Begriff des Entgelts präzisiert (Abs. 2) und die Möglichkeit der Mitgliedstaaten der EU verankert (in Abs. 4), „im Hinblick auf die effektive Gewährleistung der vollen Gleichstellung von Männern und Frauen im Arbeitsleben“ „spezifische Vergünstigungen“ zur „Erleichterung der Berufstätigkeit des unterrepräsentierten Geschlechts bzw. zum Ausgleich von Benachteiligungen in der beruflichen Laufbahn“ zu beschließen oder beizubehalten. Hierunter fallen „positive“ Maßnahmen zur aktiven Gleichstellungsförderung („affirmative action“). Eine wesentliche Spielart ist die „Quotierung“. Durch die Regelung in Art. 141 Abs. 4 wird es also den Staaten gestattet, zum Zwecke der Gleichstellung vom Prinzip der strikten „Gleichbehandlung“ abzuweichen.

Auch den juristischen Rechtserstreitungsprozess „von unten“, den Gabrielle Defrenne beispielgebend begonnen hatte, setzten bis heute zahlreiche Musterklägerinnen und etliche Kläger fort<sup>10</sup>. Auf diese Weise entwickelte sich der Europäische Gerichtshof, obwohl ihm bis zum Jahre 1999 keine weibliche Richterin angehörte, zu einem wesentlichen institutionellen Motor der rechtlichen Gleichstellung.

## 2. Die europäische Rechtsentwicklung zwang Mitgliedstaaten zur Schaffung von Rechtsansprüchen gegen Diskriminierung

So wie der Normierungsprozess 1957 mit dem Gebot der Entgeltgleichheit begann, so erzielten Frauen mit der Entgeltmaterie die ersten (und vermutlich auch die meisten) Erfolge beim Europäischen Gerichtshof. Dieser entschied beispielsweise, dass sich der Vergleich, der zur Realisierung des Gebots der Entgeltgleichheit erforderlich ist, nicht nur auf Tätig-

<sup>8</sup> Zu allerjüngsten Vertragsmodifikationen vgl. die Beiträge von Beate Rudolf, Gabriele Wilde und die „Kleine Institutionenkunde“ von Nina Lück in diesem Band.

<sup>9</sup> Vgl. hierzu die Beiträge von Beate Rudolf und Gabriele Wilde in diesem Band.

<sup>10</sup> Zwar können Betroffene nicht selbst den Europäischen Gerichtshof anrufen, es besteht jedoch die Möglichkeit, dass nationale Gerichte prozessentscheidende Rechtsfragen dem Gerichtshof mit Sitz in Luxemburg zur „Vorabentscheidung“ vorlegen; letztinstanzliche Gerichte müssen dies bei relevanten Zweifeln sogar tun (vgl. Art. 234 EGV).

keiten erstreckt, die die Vergleichspersonen zeitgleich verrichten; vielmehr kann sich eine Arbeitnehmerin auch mit ihrem Vorgänger auf dem konkreten Arbeitsplatz vergleichen und, wenn ihm ein höheres Entgelt gezahlt wurde, die Differenz fordern<sup>11</sup>. Des Weiteren bestimmte der Europäische Gerichtshof, dass das Entgelt nicht nur aus dem eigentlichen Gehalt besteht, sondern auch Zuschläge und Leistungen im Rahmen der betrieblichen Altersversorgung umfasst<sup>12</sup>.

Vor allem aber entwickelte der Gerichtshof die Rechtsfigur der „**mittelbaren Diskriminierung**“ sowie ein Instrumentarium, um sie aufzuspüren und dagegen vorzugehen. Mittelbare Diskriminierung wurde festgestellt, wenn eine geschlechtsneutrale Regelung ein Geschlecht in größerem Umfang nachteilig betrifft, d. h. wenn die Anwendungsergebnisse bei Frauen und Männern wesentlich voneinander abweichen, ohne dass dies sachlich und ohne Zuhilfenahme von Geschlechterstereotypen gerechtfertigt werden kann. Mittlerweile existiert eine Legaldefinition in mehreren Richtlinien und nationalen Gesetzen wie z. B. dem deutschen Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG). Die Reichweite des Begriffs wurde inhaltlich ausgedehnt, so dass schon die Gefahr ausreicht, dass eine Benachteiligung aufgrund des Geschlechts (oder anderer Merkmale) eintritt, um zumindest in den Prüfungsvorgang wegen mittelbarer Diskriminierung einzutreten<sup>13</sup>. Im zweiten Schritt muss dann geprüft werden, ob sich die gruppenbezogene Benachteiligung rechtfertigen lässt, weil die betreffenden Vorschriften, Kriterien oder Verfahren durch „ein rechtmäßiges Ziel sachlich gerechtfertigt“ und die Mittel „zur Erreichung dieses Ziels angemessen und erforderlich“ sind (vgl. § 3 Abs. 2 2. Halbs. AGG).

So rügte der Gerichtshof schon in den achtziger Jahren bei Teilzeitbeschäftigten, die bekanntlich meist Frauen sind, Folgendes als unzulässig: ihren Ausschluss aus der betrieblichen Altersversorgung<sup>14</sup> und von tarifvertraglich vorgesehenen Übergangsgeldern beim Ausscheiden aus dem Arbeitsverhältnis<sup>15</sup> sowie die Verdopplung von erforderlichen Zeiten für den Bewährungsaufstieg im öffentlichen Dienst<sup>16</sup>. Auch der Ausschluss von geringfügig Beschäftigten (bis zehn Stunden wöchentlich) aus der gesetzlichen Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, exemplifiziert am Fall von bundesdeutschen Putzfrauen, wurde vom Europäischen Gerichtshof 1989 zu Fall gebracht<sup>17</sup>.

Die Aufzählung von Entscheidungen zur mittelbaren Diskriminierung bedeutet nicht, dass es in den letzten Jahrzehnten keine Fälle von unmittelbarer Diskriminierung aufgrund des Geschlechts mehr gegeben hätte. Es verwundert sogar, wie lange sich unmittelbar diskriminierende Bestimmungen halten konnten. So existierte eine „Ehefrauenzulage“ in der

<sup>11</sup> Macarthy, Slg. 1980, 1275, vgl. Bertelsmann, Klaus: Ein Weg zur Verwirklichung? – Der Europäische Gerichtshof und die Entgeltgleichheit. In: Regine Winter (Hg.): Frauen verdienen mehr. Zur Neubewertung von Frauenarbeit im Tarifsysteem. Berlin 1994, S. 163-184, 169.

<sup>12</sup> Worringham und Humphreys, Slg. 1981, I-767.

<sup>13</sup> Vgl. z. B. 2002/73/EG, Art. 2 Abs. 2 oder 2000/78/EG, Art. 2 Abs. 2b.

<sup>14</sup> Bilka Kaufhaus, in: STREIT 1986, 126.

<sup>15</sup> Kowalska, Slg. 1990, I-2591.

<sup>16</sup> Nimz, Slg. 1991, I-297.

<sup>17</sup> Rinner-Kühn, Slg. 1989, 2743, vgl. Bertelsmann, a. a. O., 167.

Westberliner Metallindustrie, die das deutsche Bundesarbeitsgericht erst 1985 verwarf. Sie galt nur für Arbeitnehmer mit Ehefrauen, nicht für weibliche Arbeitskräfte mit Ehemännern<sup>18</sup>.

Mehrfach war der Europäische Gerichtshof befasst mit der unmittelbaren Benachteiligung durch die – nicht nur in der Bundesrepublik Deutschland häufige – Frage des Arbeitgebers nach einer bestehenden Schwangerschaft beim Einstellungsgespräch sowie der späteren Anfechtung des Arbeitsvertrages wegen „arglistiger Täuschung“, wenn die Frage wahrheitswidrig verneint wurde. Obwohl den Mitgliedstaaten aufgegeben worden war, diese Frage zu untersagen, wurde sie in einzelnen Mitgliedstaaten – auch und gerade in der Bundesrepublik – nicht konsequent verhindert, sondern oftmals durch die „Hintertür“ bestimmter Ausnahmen doch wieder für zulässig erklärt. Ebenso sorgte der Europäische Gerichtshof dafür, dass Einschränkungen des Zugangs von Frauen zu bestimmten Berufen oder Tätigkeiten von den nationalen Rechtsordnungen aufgegeben werden mussten, wie etwa der Ausschluss von Frauen aus den Berufslaufbahnen der Streitkräfte<sup>19</sup> und das Nachtarbeitsverbot, das in Deutschland nur für Arbeiterinnen, nicht für Angestellte oder Beamtinnen galt<sup>20</sup>.

Die Korrektur des Arbeitsrechtes in den Mitgliedstaaten war meist sehr mühsam und auch der bundesdeutsche Gesetzgeber gab sich recht widerspenstig: Es bedurfte mehrerer Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs und dauerte letztlich 18 Jahre, von 1980 (dem Erlass des arbeitsrechtlichen Gleichbehandlungsgesetzes, das das Arbeitsrecht des BGB um die §§ 611a ff. ergänzte) bis 1998 (als der Wortlaut des § 611a BGB geändert wurde). Am Ende dieses Ping-Pong-Spiels zwischen der deutschen Gesetzgebung und dem Europäischen Gerichtshof entsprachen die arbeitsrechtlichen Antidiskriminierungsvorschriften, die Benachteiligungen bei Einstellung und Beförderung verhindern sollten, endlich den Mindestanforderungen des Europäischen Gerichtshofs.<sup>21</sup> Erst dann war klar gestellt, dass – wenn eine Person wegen Diskriminierung nicht eingestellt wird – die Schadensersatzpflicht des Arbeitgebers nicht von seinem Verschulden abhängig sein und dass es auch keine gesetzlichen Obergrenzen für den Schadensersatz (im Fall der Nicht-Einstellung trotz bester Qualifikation und Eignung) geben dürfe. Unbeanstandet ließ der Europäische Gerichtshof allerdings die gesetzliche Obergrenze bei Entschädigungsleistungen für die Diskriminierung von Bewerberinnen und Bewerbern, die ohnehin nicht eingestellt worden wären. Die **Schadensersatz- oder Entschädigungsleistungen** müssen ihrer Höhe nach als **effektive Sanktionen** ausgestaltet sein, damit sie Diskriminierung im Arbeitsleben verhindern können.

<sup>18</sup> BAG vom 13.11.1985, in STREIT 1986, S. 132-134 m. Anm. v. Colneric.

<sup>19</sup> Für Deutschland vgl. Kreil, Slg. 2000, I-69.

<sup>20</sup> Stoeckel, Slg. 1991, I-4047; KOM/Frankreich, Slg. 1997, I-1489, in Deutschland hob das BVerfG das Nachtarbeitsverbot für Arbeiterinnen unter Berufung auf europäisches Recht 1992 auf, BVerfGE 85, 191.

<sup>21</sup> Die letzte Rüge des EuGH erfolgte mit der Entscheidung Draehmpaehl, Slg. 1997, I-2195. § 611a BGB wurde 1998 nachgebessert.

Nach der Anpassung an die EuGH-Rechtsprechung im Jahre 1998 ergab sich in jüngerer Zeit wieder ein Rückschritt: Durch die lange hinausgeschobene Schaffung des von den europäischen Antidiskriminierungsrichtlinien geforderten Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG), das Benachteiligungen im Hinblick auch auf „Rasse“ und ethnische Herkunft, Religion und Weltanschauung, Alter, Behinderung und sexuelle Ausrichtung unzulässig machen sollte, wurde für das Merkmal Geschlecht eine negative Verkürzung des Rechtsschutzes gesetzlich verankert. Im AGG ist die Schadensersatzpflicht jetzt wieder von einer schuldhaften Pflichtverletzung des Arbeitgebers (§ 15 Abs. 1 Satz 2 AGG) abhängig<sup>22</sup>. Das war offenbar der politische Preis für die Verbreiterung des Diskriminierungsschutzes über das Geschlecht hinaus auf andere Merkmale. Dies könnte eine neue Ping-Pong-Runde zwischen dem Europäischen Gerichtshof und der deutschen Gesetzgebung einläuten.

Trotz vieler positiver Impulse der Europäischen Gemeinschaft war natürlich nicht alles zum Nutzen für Frauen, was aus Brüssel oder Luxemburg kam. Als besonders kritikwürdig galt das Urteil des Europäischen Gerichtshofs im Fall Kalanke, mit dem 1995 die **Quotenvorschrift** im deutschen Bundesland Bremen als Verstoß gegen die „Gleichbehandlungsrichtlinie“ (76/207/EWG) gewertet wurde<sup>23</sup>. Die insgesamt sehr quotenkritische Haltung der europäischen Richter, die in dem Urteil zum Ausdruck kam, relativierte sich allerdings durch die 1997 und 2000 folgenden Entscheidungen des Gerichtshofs, bezogen auf die Gleichstellungsgesetze für den öffentlichen Dienst von Nordrhein-Westfalen und Hessen<sup>24</sup>. Auf diese Weise klärten alle drei Urteile zu Quoten-Regelungen in verschiedenen deutschen Bundesländern und ein weiteres aus dem Jahre 2000 zu einer schwedischen Quotierung im Hochschulbereich<sup>25</sup> die supranationale Rechtslage zumindest soweit, dass eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts in Deutschland in der Sache überflüssig wurde. Laut Europäischem Gerichtshof muss eine Quotenvorschrift als Vorrangregelung beim Zugang zu Beschäftigungspositionen (Einstellung oder Beförderung) drei Voraussetzungen erfüllen: Erstens muss die von ihr begünstigte Geschlechtsgruppe in den entsprechenden Laufbahnen unterrepräsentiert sein, zweitens muss die entsprechende Person eine gleichwertige Qualifikation aufweisen wie der Konkurrent des anderen Geschlechts, und drittens muss eine Klausel die Behörde dazu verpflichten, jeden Einzelfall zu prüfen und Härtefallaspekte einzubeziehen. Letztere dürfen jedoch nicht „durch die Hintertür“ zur Männerförderung verwendet werden. Bei der Vergabe von Ausbildungsplätzen ließ der Europäische Gerichtshof dagegen die qualifikationsunabhängige „starre“ Quote zu. Damit hat die europäische Rechtsprechung nun doch zu praktikablen, wenn auch engen Voraussetzungen für die Quotierung geführt.

<sup>22</sup> In der letzten Fassung des § 611a BGB vor seiner Abschaffung zugunsten des AGG war kein Verschulden mehr erforderlich, um eine Schadensersatz- bzw. Entschädigungspflicht zu begründen. Geht es um die Anwendung kollektivrechtlicher Vereinbarungen, so ist der Arbeitgeber sogar nach dem AGG nur dann zur Entschädigung gemäß § 15 Abs. 2 verpflichtet, wenn er vorsätzlich oder grob fahrlässig gehandelt hat.

<sup>23</sup> Kalanke, Slg. 1995, I-3051.

<sup>24</sup> Marschall, Slg. 1997, I-6363; Badeck, Slg. 2000, I-1875. Im ersten Fall ging es um eine „Entscheidungsquote“ (Verfahren im Einzelfall einer gleichwertigen Qualifikation), im zweiten Fall um eine „Ergebnisquote“ (Steigerung des Frauenanteils gemäß Frauenförderplan).

<sup>25</sup> Abrahamsson, Slg. 2000, I-5539.

Dem europäischen Recht ist übrigens nicht zu entnehmen, dass die obligatorische Anwendung von Vorrangregelungen oder Steigerungsmaßgaben auf den öffentlichen Dienst beschränkt sein soll. Es steht den Mitgliedstaaten also frei, die Quote auch für die Privatwirtschaft zur Pflicht zu machen. Davon haben die Mitgliedstaaten aber nur teilweise Gebrauch gemacht. In Deutschland legte der damalige Kanzler Gerhard Schröder 2001 den bereits vorliegenden Entwurf eines **Gleichstellungsgesetzes für die Privatwirtschaft**, den eine Expertinnengruppe um die Rechtsprofessorin Heide Pfarr<sup>26</sup> erarbeitet hatte, mit einem Machtwort vom Tisch; stattdessen schloss die Bundesregierung eine freiwillige Vereinbarung über die Gleichstellungsförderung mit den Spitzenverbänden der deutschen Wirtschaft ab.<sup>27</sup> Über die Ergebnisse wurde bislang dreimal Bilanz gezogen<sup>28</sup>. Von frauenpolitischer und gewerkschaftlicher Seite werden die Verbesserungen als eher mager beurteilt<sup>29</sup>.

Auch auf dem **Entgeltsektor** gab es beim Europäischen Gerichtshof nicht immer nur Erfolge für benachteiligte Frauen und Teilzeitbeschäftigte zu vermelden: So lehnte es der Europäische Gerichtshof in den neunziger Jahren ab, bei der Überschreitung der regelmäßigen Arbeitszeit durch (mehrheitlich weibliche) Teilzeitbeschäftigte einen **Überstundenzuschlag** zuzusprechen, wenn der Zuschlag tarifvertraglich nur bei Überschreiten der Vollzeitregelarbeitszeit vorgesehen ist<sup>30</sup>. Diese Entscheidung wurde frauenpolitisch heftig kritisiert, weil aus der subjektiven Erfahrung von Teilzeitbeschäftigten die Belastung durch Mehrarbeit bereits beim Überschreiten der individuellen Regelarbeitszeit beginnt und erhebliche Umstellungsarrangements zur Folge hat. Der Europäische Gerichtshof ist aber seitdem bei seiner Linie geblieben, hat jedoch in Fällen teilzeitbeschäftigter deutscher Lehrerinnen, die für die abverlangte Mehrarbeit sogar ein geringeres Stundenentgelt erhielten als ihre vollzeitbeschäftigten Kolleg/-inn/-en mit faktisch gleicher Stundenzahl, bereits zweimal

<sup>26</sup> Pfarr, Heide M. (Hg.): Ein Gesetz zur Gleichstellung der Geschlechter in der Privatwirtschaft. Edition der Hans-Böckler-Stiftung Nr. 57, Düsseldorf 2001. In dem Entwurf waren sechs Handlungsfelder aufgeführt von familienfreundlichen Arbeitszeiten über Zielvorgaben für Einstellung und Beförderung, Auswahlverfahren und -kriterien, Besetzung von Ausbildungsplätzen bis zu Entgeltstrukturen und Qualifizierungsplänen, S. 121-123.

<sup>27</sup> Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Spitzenverbänden der Deutschen Wirtschaft zur Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern in der Privatwirtschaft (Stand: 03.07.2001). Abgedruckt in: Pfarr 2001, a. a. O., S. 145-148.

<sup>28</sup> Zweite Bilanz der Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Spitzenverbänden der Deutschen Wirtschaft zur Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern in der Privatwirtschaft. Februar 2006, Broschüre der Deutschen Bundesregierung, Berlin. Anmerkung der Herausgeber: nach Redaktionsschluss wurde die dritte Bilanz zur Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern in der Privatwirtschaft von der Bundesregierung vorgelegt (3. Bericht Chancengleichheit – Europa im Blick, Berlin April 2008).

<sup>29</sup> Vgl. DGB: Zweite Bilanz der freiwilligen Vereinbarung. Bewertung vom 25.7.07: [http://www.fes.de/aktuell/focus/1/Dokumente/FES\\_Stellungnahme\\_DGB.pdf](http://www.fes.de/aktuell/focus/1/Dokumente/FES_Stellungnahme_DGB.pdf). (31.3.08). Sowie Stellungnahme des Deutschen Juristinnenbundes zur 2. Bilanz vom 3.4.2006, vgl. [http://www.djb.de/Kommissionen/kommission-arbeits-gleichstellungs-und-wirtschaftsrecht/St06\\_04-Chancengleichheit/](http://www.djb.de/Kommissionen/kommission-arbeits-gleichstellungs-und-wirtschaftsrecht/St06_04-Chancengleichheit/) (5.5.08).

<sup>30</sup> Helmig, Slg. 1994, I-5727. Die Begründung lautete, dass das Stundenentgelt für die Stunden zwischen der persönlichen Regelarbeitszeit der Teilzeitbeschäftigten bis zur Regelarbeitszeit der Vollzeitbeschäftigten die gleiche Höhe habe, also keine Benachteiligung festzustellen sei.

die Pflicht zur Gleichbehandlung bezüglich des Stundenentgelts angemahnt<sup>31</sup>.

Ebenfalls Kritik ernteten EuGH-Entscheidungen im Bereich der sozialen Sicherung, die Mitte der neunziger Jahre den **Ausschluss geringfügig beschäftigter weiblicher** Arbeitskräfte aus der Arbeitslosen- und Sozialversicherung für europarechtlich zulässig erklärten. Laut Europäischem Gerichtshof lag zwar grundsätzlich eine mittelbare Benachteiligung aufgrund des Geschlechts vor, diese aber wurde wegen der Zuverdienerinnenrolle der meisten Frauen in geringfügiger Beschäftigung als gerechtfertigt angesehen<sup>32</sup>. Soziale Sicherung sei in der Regel über den Ehemann gewährleistet. Immerhin hat die rot-grüne Bundesregierung 1999 eine Reform veranlasst und geringfügige Beschäftigten in die Sozialversicherung einbezogen, allerdings zu nachteiligeren Bedingungen als für Beschäftigte mit höherer regulärer Stundenzahl. Infolge der ersten „Hartz-Reform“ wurde 2003 der Bereich der „Minijobs“ sogar noch ausgeweitet und gefördert, mit der Folge, dass auch auf diesem Gebiet bislang kein qualitativer Fortschritt in den Beschäftigungs- und Sicherungsbedingungen von typischer Frauenerwerbstätigkeit zu verzeichnen ist.

### 3. Das Recht ist der Praxis in den Mitgliedstaaten noch immer voraus

Gleichwohl bleibt festzuhalten, dass die Rechtsordnungen dank supranationaler Anstöße einen erheblichen Sprung nach vorne gemacht haben. Verglichen damit ist die Praxis des Gleichstellungsrechts in den Mitgliedstaaten oft noch sehr defizitär.

Entsprechende Ergebnisse förderte ein mehrjähriges vergleichendes Forschungsprojekt zutage, das sich mit der Existenz und Nutzung von geschlechterrelevanten Gleichheitsrechten in zwölf Mitgliedstaaten befasst hatte; der Endbericht erschien 1995<sup>33</sup>. Die Forschung bezog sich also auf die Europäische Union noch vor dem Beitritt von Finnland, Österreich und Schweden. Die Ergebnisse sind zwar im Einzelnen vermutlich nicht mehr aktuell, aber die Aussagen über grundsätzliche Hindernisse für die Umsetzung europäischer Impulse in Richtung Gleichstellung und Antidiskriminierung sind noch immer zutreffend. Und durch den Beitritt weiterer Staaten von 2004 und 2007 erhält die These, dass die gesellschaftliche Praxis dem Fortschritt des Rechts noch immer erheblich hinterhinkt, weitere Anschauungsbeispiele, die vermutlich auch den Fortschrittsoptimismus für die ganze Europäische Union dämpfen.

Als positiv stellte der Bericht von 1995 fest, dass zum Zeitpunkt der Untersuchung alle Mitgliedstaaten grundlegende Gleichstellungsnormen und -prinzipien in ihr Recht aufge-

<sup>31</sup> EuGH vom 27.05.2004 C-285/02, Elsner-Lakeberg, <http://curia.europa.eu/juris/cgi-bin/gettext.pl?lang=de&num=79959472C19020285&doc=T&ouvert=T&seance=ARRET>; EuGH vom 6.12.2007, Rs. C 300/06, Voß, <http://lexetius.com/2007/3446> (15.1.08). Die Unterschiede im Stundenentgelt ergeben sich daraus, dass sowohl teilzeit- als auch vollzeitbeschäftigten Lehrer/-innen ein bestimmtes Maß an kostenloser Mehrarbeit landesrechtlich abverlangt wird. Dadurch werden Mehrarbeitsstunden von Teilzeitbeschäftigten oberhalb der persönlichen und unterhalb der Vollzeitarbeitsgrenze jedoch geringer entlohnt als bei Vollzeitbeschäftigten.

<sup>32</sup> Nolte und Megner/Scheffel, Slg. 1995, I-4625 und I-4741.

<sup>33</sup> Judith Blom/Barry Fitzpatrick/Jeanne Gregory/Robert Knecht/Ursula O'Hare: The Utilisation of Sex Equality Litigation Procedures in the Member States of the European Community. Edited by the European Commission, DG V, Equal Opportunity Unit, June 1995.

nommen hatten. Aus dieser Rechtssetzung „von außen“ resultiere aber ein „information gap“, d. h. eine Lücke der Informiertheit: Denn das relativ frauenfreundliche Recht war nur zu kleinen Teilen das Produkt von nationalen Kampagnen oder der Erfolg von Bewegungen. Folglich waren und sind Frauen „an der Basis“ häufig nicht in der Lage, Besitz von diesen Normen zu ergreifen. Die potentiell Betroffenen nahmen und nehmen überhaupt wenig Notiz davon, die institutionalisierten „Rechtskulturen“ teilweise noch weniger<sup>34</sup>. Es wurde deutlich, wie wichtig Regierungsinitiativen für das Ausmaß und die Qualität der Umsetzung von europäischen Rechtsimpulsen sind, und dass korporatistische Akteure, d. h. Gewerkschaften und Arbeitgeber(verbände), eine zentrale Rolle spielen.

Der Bericht betonte, dass das Vorhandensein von Diskriminierung noch nicht notwendigerweise dazu führe, dass die Betroffenen gegen die Benachteiligung vorgehen. Im Gegenteil seien gerade die Beschäftigten in den prekärsten Arbeitsverhältnissen am wenigsten in der Lage, sich zu wehren. Dies zeige sich beispielsweise bei sexueller Belästigung am Arbeitsplatz, wo die Dunkelziffer der Fälle enorm hoch sei. Und auch Diskriminierung im Zusammenhang mit Schwangerschaft sei ein großes Problem in vielen Mitgliedstaaten – trotz der eindeutigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs. Insofern war es folgerichtig, dass die Einstufung von sexueller Belästigung, Belästigung und Anweisung zur Benachteiligung als Diskriminierung sowie das Verbot der Benachteiligung wegen einer bestehenden oder möglichen Schwangerschaft explizit in die Gleichstellungsrichtlinie 2002/73/EG aufgenommen wurden und mittlerweile auch in Deutschland im AGG selbst verankert sind (vgl. § 3). Dies ist zumindest ein Rechtsfortschritt zur Erzeugung von Sensibilität für Diskriminierungen, wenngleich die Verbote in der Praxis vielfältig unterlaufen werden können.

Weibliche Arbeitskräfte im gebärfähigen Alter müssen weiterhin damit rechnen, dass es trotz Benachteiligungsverbot genügend legale Möglichkeiten gibt, das Arbeitgeberisiko von Schwanger- und Mutterschaft zu mindern. So können Arbeitsverträge mit jüngeren Personen befristet werden, die Tätigkeiten aufgeteilt und so nachteilig ausgestaltet werden, dass die Betroffenen den belastenden Anforderungen psycho-physisch nicht mehr gewachsen sind und den unattraktiven „Billigjob“ als (werdende) Mütter lieber aufgeben. Günstiger ist die Situation in Branchen oder Unternehmen, die unter dem Einfluss der demographischen Entwicklung einen Fachkräftemangel zu beklagen haben und daher daran interessiert sind, auch Mütter und junge Eltern als Arbeitskräfte zu halten, sie weiterzubilden und ihnen die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu erleichtern. Hierfür gibt es durchaus positive Vorbilder und dabei sogar ökonomische Vorteile für die Unternehmen<sup>35</sup>.

<sup>34</sup> Für Deutschland wurde – Mitte der neunziger Jahre – immerhin positiv hervorgehoben, dass die meisten Bundesländer – inzwischen sind es alle Bundesländer und die Bundesverwaltung – Gleichstellungsstellen und -beauftragte etabliert hatten. Die nationalen Expertberichte spiegelten die große Bandbreite von unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen der einzelnen Mitgliedstaaten wider.

<sup>35</sup> Im Rahmen der Total Equality-Auszeichnungen werden Unternehmen auch für ihre Vereinbarkeitsanstrengungen prämiert, vgl. <http://www.total-e-quality.de/teq/gp-wirtschaft.php> (31.3.08).

Die Studie über die Nutzung der Gleichheitsrechte in Europa stellte weiterhin fest, dass der Rechtsgebrauch im Einzelfall, d. h. das Einfordern und Einklagen von Gleichbehandlung und Nicht-Diskriminierung, extrem unterschiedlich war. Die Zahlen reichten damals von 1.300 Fällen, verzeichnet für die „industrial tribunals“ in Großbritannien, bis zu bloß vier Fällen in Luxemburg für den Zeitraum von 1990 bis 1994. Für die neuen Bundesländer in Deutschland wurde trotz zahlreicher, allgemein bekannter Nachteile für Frauen keinerlei Rechtserstreitung in Bezug auf Gleichstellungsnormen registriert. Im Vergleich zu anderen Materien des Arbeitsrechts waren und sind geschlechterrechtliche Streitigkeiten ohnehin in allen Mitgliedstaaten selten. Deutschland insgesamt wies hier eine „zu vernachlässigende“ Fallzahl auf. Dies wird bestätigt durch eine Recherche im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung in der Datenbank JURIS, die 2005 ergab, dass seit der Einführung des arbeitsrechtlichen Diskriminierungsverbots in der Bundesrepublik ein rundes Vierteljahrhundert zuvor (1980) lediglich 112 Prozesse auf der Grundlage des § 611a BGB<sup>36</sup> angestrengt worden sind, von denen 54 erfolgreich waren (davon 43 von Frauen)<sup>37</sup>.

Erwartungsgemäß waren und sind es – abgesehen von den Anwendungsfällen der Quote und neuerdings einigen so genannten „AGG-Hoppfern“ – überall hauptsächlich Frauen, die vor Gericht gehen. Meist betreffen ihre Klageanträge zwar kollektive Vereinbarungen – in Deutschland sind dies Tarifverträge und Betriebsvereinbarungen –, die Klägerinnen müssen ihr Recht jedoch ganz überwiegend als Individuen suchen. Denn Gruppenklagen oder Musterprozesse, geführt von Interessenorganisationen („equality agencies“) (anstelle der einzelnen Betroffenen), sind allenthalben kaum – in Deutschland bislang gar nicht – zugelassen. Auch nach Inkrafttreten des AGG gibt es in Deutschland keine echte Verbandsklage, nur ein „Beistandsrecht“ für Antidiskriminierungsverbände (vgl. § 23 AGG). Besser gestellt sind einzelne Betroffene in europäischen Ländern, wo es spezialisierte unabhängige Kommissionen gibt (wie z. B. in Großbritannien oder den Niederlanden), denen Beschwerden von Einzelnen wegen Diskriminierung vorlegt werden (können). Dort gibt es Verfahren, die gerichtlichen Verfahren vorgeschaltet sind oder an deren Stelle treten. Die institutionelle Sensibilität für Diskriminierung ist in solchen Ländern mit spezieller Kommission in der Regel höher. Eine solche Funktion erfüllt die durch das AGG eingeführte Antidiskriminierungsstelle des Bundes<sup>38</sup> bislang nicht (vgl. § 26 AGG). Sie ist beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend angesiedelt, übt ihre Aufgabe aber unabhängig aus. Sie informiert, vermittelt Beratung durch andere Stellen und kann die gütliche Beilegung zwischen den Beteiligten anstreben (§ 27 Abs. 2 Nr. 3 AGG); zudem soll sie wissenschaftliche Untersuchungen zu Benachteiligungsfällen veranlassen. Bislang befindet sie sich noch im Aufbau und hat auf die Praxis bislang kaum Einfluss nehmen können.

Unter den eher ungünstigen Umständen rein individueller Verfahren zur Durchsetzung von Gleichbehandlungsrecht, befriedigten die Ergebnisse der wenigen Rechtsstreitigkeiten

<sup>36</sup> Auf Schadensersatz wegen Diskriminierung bei Einstellung oder Beförderung. § 611a ist jetzt durch § 15 AGG ersetzt worden.

<sup>37</sup> Heide Pfarr: Sorgen vor Klageflut sind unbegründet. In: Böcklerimpuls, 2/2005, S. 3, <http://www.boeckler.de/pdf/impuls0502.pdf> (31.3.08).

<sup>38</sup> Siehe: <http://www.antidiskriminierungsstelle.de/> (16.3.08).



damals wenig und tun es auch heute nicht. Dem Bericht zufolge war die Rate gütlicher Einigungen bei geschlechterrechtlichen Diskriminierungsfällen bedenklich niedriger als bei anderen arbeitsrechtlichen Streitigkeiten. Dies erweckt nach Ansicht der Berichtsaufsteller/-innen den Eindruck, dass die Geschlechtermaterie als Prinzipienfrage aufgefasst werde und dass sich die Parteien – gemeint sind hier wohl vor allem die Arbeitgeber – immer dann, wenn es ihrer Meinung nach ums Prinzip geht, einer einzelfallbezogenen Einigung häufiger als sonst verweigerten. Dies dürfte in Deutschland auch unter der Geltung des AGG und seiner ausgedehnten Diskriminierungsverbote weiterhin zutreffen. Arbeitgeber, Vermieter, Versicherungen und andere Wirtschaftsakteure fürchten „faktische Präzedenzentscheidungen“ und sogar das Bekanntwerden von freiwilligen Vergleichen (Einigungen) in Einzelfällen, weil all dies ihren kollektiven Rechts- und Prozessstatus verschlechtern könnte. Von einer authentischen „Antidiskriminierungskultur“ ist Deutschland wohl noch relativ weit entfernt.

#### 4. „Mittelbare Diskriminierung“ – eine Rechtsfigur mit großem Potential

Die geringe Aufmerksamkeit für die Durchsetzung der geltenden Rechtsstandards von Seiten aller Beteiligten ist auch einer der Gründe, weshalb auf europäischer Ebene die Rahmenstrategie des **Gender Mainstreaming**<sup>39</sup> geschaffen und für die Mitgliedstaaten verbindlich gemacht wurde. Die Institutionen sollten veranlasst werden, die Diskrepanz zwischen Anspruch und Wirklichkeit zur Kenntnis zu nehmen und Konsequenzen daraus zu ziehen. Auf allen Ebenen des staatlichen Handelns (und möglichst darüber hinaus) soll die unterschiedliche Betroffenheit von Frauen und Männern thematisiert und reflektiert werden. Damit ist die Erwartung verbunden, dass Politik und Verwaltung unter Handlungsdruck geraten und aus eigenem Interesse Maßnahmen zur effektiven Verbesserung der Partizipationsverhältnisse unternehmen. In diesem Sinne ist schon der Berichtszwang, unter dem die Mitgliedstaaten und nachgeordnete Gliederungen stehen, ein hoffnunggebendes Instrument.

Mittlerweile ist neben Gender Mainstreaming auch die Förderung von „**Diversity**“ getreten. Diversity bedeutet akzeptierte Verschiedenheit und Vielfalt. Den Mitgliedstaaten, in denen es partiell immer wieder zu rassistischen und fremden-, schwulen- oder behindertenfeindlichen Übergriffen gekommen ist, wird mittels der weiteren Merkmale der Antidiskriminierungsrichtlinien nahe gelegt, offenere, pluralistische und kooperativere, kurz: nicht ausgrenzende, sondern inkludierende Arbeitsmärkte und Interaktionsformen des Wirtschaftslebens zu fördern. Die „Beschäftigungsfähigkeit“ (employability) der Arbeitskräfte soll erhöht, „beschäftigungsferne“ Kreise der Bevölkerung sollen aktiviert werden. Frauen – befreit von traditionellen und familiären Zwängen – und Zugewanderte, Menschen mit dunkler Hautfarbe, Schwule und Lesben, Angehörige nicht-christlicher Religionen sowie Behinderte sollen in Europa gleichberechtigt am Wirtschaftsleben teilnehmen können, nicht zuletzt um die Wettbewerbsbedingungen beim Faktor Arbeit zu vereinheitlichen und das Arbeitsangebot für die Unternehmen überall so verfügbar, qualifiziert und mobil wie

<sup>39</sup>Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2000: Für eine Rahmenstrategie der Gemeinschaft zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern (2001-2005). KOM (2000) 335, 2000/0143 (CNS).

möglich zu machen. Erwachsene Menschen sollen ihren Lebensunterhalt selbst verdienen können, die Sozialsysteme und das „System Familie“ nicht überfordern und den Wohlstand Europas als Weltwirtschaftsregion sichern und mehren.

Hier wird deutlich, dass es nicht allein menschenrechtlich-humanistische Motive sind, die die europäische Politik der Chancengleichheit der Geschlechter und der Diskriminierungsverhinderung leiten. Das veranlasst feministische Kritikerinnen, auf den nach wie vor hauptsächlich ökonomischen Charakter des Projekts der europäischen Einigung zu verweisen, das schließlich nicht ohne Grund als „Europäische Wirtschaftsgemeinschaft“ (EWG) begann. Allzu neoliberal geprägt erscheinen den Kritiker/-innen die Motive und Handlungsstrategien für das „Projekt Europa“ und nach wie vor allzu „männlich“ die Herrschaftsstrukturen des „Euro-Clubs“<sup>40</sup>.

Immerhin heben die thematisch einschlägigen europäischen Stellungnahmen, Berichte und Beschlüsse europäischer Organe hervor, dass es vor allem Frauen sind, denen auf dem Arbeitsmarkt, in der Politik und in anderen Bereichen der Gesellschaft gleiche Teilhabechancen vorenthalten werden. Es wird durchaus energisch darauf hingewiesen, wenn es kaum Fortschritte – insbesondere für die qualitative Verbesserung der Erwerbsbeteiligung von Frauen oder der Repräsentation in Führungs- und Entscheidungspositionen – gibt<sup>41</sup>. Daher verkörpern die EG-Gesetzgebung und die Verlautbarungen der Gemeinschaftsinstitutionen – verglichen mit den lange vorherrschenden traditionellen Rechtssetzungen und den oft konservativen Politiken von Mitgliedstaaten – „neue Einsichten und einen neuen Geist“<sup>42</sup>. Rechtssetzung und Rechtsprechung der europäischen Organe weisen über die formale und insgeheim an männlichen Stereotypen orientierte Gleichheitsauffassung hinaus, indem sie Elemente enthalten, die längerfristig geeignet sind, die Arbeits- und Lebensbedingungen für beide Geschlechter zu verändern.

Ein solches transzendierendes Element, das auf „reale“ Gleichheit abzielt und daher Handhabefür strukturelle Umverteilungen zwischen den Geschlechtern gibt, ist die Rechtsfigur der „**mittelbaren Diskriminierung**“<sup>43</sup>. Insgesamt verlässt die rechtliche Prüfung hier die Ebene des Formalen. Es zählen nämlich nicht allein abstrakte Vorstellungen von Chancengleichheit, vielmehr wird die reale soziale Ungleichheit zum Ausgangspunkt für das Aufspüren mittelbarer Diskriminierung.

In der Vergangenheit konnten so die Rechtspositionen von Teilzeitbeschäftigten aufgewertet werden. Ein weiteres, bisher kaum erprobtes Anwendungsfeld ist das Recht auf

<sup>40</sup>Vgl. Schunter-Kleemann, Susanne: Euro-Club und Reglement der Geschlechter. In: Eva Kreisky/Sabine Lang/Birgit Sauer (Hg.): EU. Geschlecht. Staat. Wien 2001, S. 171-184. Dieselbe (Hg.): Herrenhaus Europa – Geschlechterverhältnisse im Wohlfahrtsstaat. Berlin 1992.

<sup>41</sup>Kommissionsbericht 2008, a. a. O., S. 4, 18, 26.

<sup>42</sup>Döse, Annegret: Frauenarbeit in Europa und Gemeinschaftsrecht. Baden-Baden 2000, S. 70.

<sup>43</sup>Wie schon dargestellt, wird im ersten Schritt nach den indirekten Auswirkungen von Regelungen gefragt, im zweiten Schritt wird überprüft, ob die ungleichen Ergebnisse dennoch sachlich gerechtfertigt sind, wobei hier keine Geschlechterstereotypen einfließen dürfen. Im dritten Schritt schließlich sollen die Regelungen, die nicht gerechtfertigt sind, so umgestaltet werden, dass der benachteiligende Effekt nicht mehr eintritt.



„gleiches Entgelt für gleichwertige Arbeit“<sup>44</sup>. Hier geht es darum, die Vergleichbarkeit von Tätigkeiten zu systematisieren und die bislang vorherrschende Geringschätzung typisch weiblicher Arbeit im Zuge der Arbeitsbewertung und entgeltlichen Eingruppierung zu korrigieren. Schwierigkeiten bestehen darin, ein geschlechtergerechtes Arbeitsbewertungssystem zu entwickeln und „gleichwertige“ Tätigkeiten auch über die Grenzen eines Unternehmens und eines Tarifvertrags hinaus miteinander zu vergleichen<sup>45</sup>.

In dieser Frage, d. h. beim Anpacken der strukturellen Entgeltdiskriminierung, zeigen sich im internationalen Vergleich große Unterschiede. In Deutschland ist die Aufmerksamkeit für die Einkommensunterschiede zwischen Frauen und Männern und für die Forderung nach Entgeltgleichheit bei gleichwertiger Arbeit eher gering, wenn auch in den letzten Jahren aufgrund von Gewerkschaftskampagnen zunehmend<sup>46</sup>. Hinsichtlich der Strategie zur Erreichung von gleichem Entgelt zeichnet sich international eine Abkehr von dem älteren klagezentrierten Ansatz ab und eine Hinwendung zu dem neueren Konzept von „pay equity“, wo es stärker um die Verfahrensaspekte zur Verwirklichung von Entgeltgerechtigkeit geht. Schritte in diese Richtung in Form von Verfahrensgesetzen mit Berichts- und Evaluationspflichten für Staaten und Arbeitgeber sind in Skandinavien und ansatzweise auch in Frankreich zu verzeichnen, vor allem aber in Kanada und den USA. Sie beruhen auf der Erkenntnis, dass die klagezentrierte Strategie wegen ihrer individuellen und punktuellen Vorgehensweise unbefriedigende Ergebnisse erbringt und „pro-aktive“ Maßnahmen bessere Erfolgschancen haben<sup>47</sup>. Allerdings konterkariert die generelle Entwicklung hin zu einer Ausweitung des Niedriglohnsektors, von prekärer Teilzeit und Befristung, Beschäftigung unterhalb der Qualifikation und Scheinselbstständigkeit die Bemühungen um eine bessere Entlohnung der Frauenarbeit.

### 5. Ausblick: Was müsste geschehen? Woher kommen weitere Reformimpulse?

Immer wieder lenken europäische Vergleiche bezüglich der Erwerbsintegration von Frauen das Augenmerk darauf, dass Deutschland eine vergleichsweise geringe Erwerbsbeteiligung von Frauen hat, insbesondere wenn man das Arbeitsvolumen betrachtet, ausgedrückt durch die Vollzeitäquivalenzquote der Frauen (VZÄQ)<sup>48</sup>. Diese betrug in Deutschland für das Jahr 2004 lediglich 45,5 Prozent, während die Frauenerwerbstätigenquote 59,2 Pro-

<sup>44</sup>Vgl. den Beitrag von Ulrike Schultz, Der Gender Pay Gap in diesem Band.

<sup>45</sup>Vgl. Gertraude Krell und Regine Winter: Diskriminierung von Frauen bei der Entgeltdifferenzierung: Wege zu einer diskriminierungsfreieren Arbeitsbewertung. In: gender-politik-online, Mai 2004. Download unter: [http://web.fu-berlin.de/gpo/krell\\_winter.htm](http://web.fu-berlin.de/gpo/krell_winter.htm) (31.3.08).

<sup>46</sup>Als mustergültige Methode zur Verwendung eines diskriminierungsfreien Arbeitsbewertungs- und Entlohnungssystems gilt ABAKABA, nach Schweizer Vorbild entwickelt. Vgl. [www.fh-regensburg.de/wir/organisation/beauftragte/gleichstellung/entgelt.htm](http://www.fh-regensburg.de/wir/organisation/beauftragte/gleichstellung/entgelt.htm). Ferner: Andrea Jochmann-Döll: Wie können Arbeitsplätze geschlechtergerecht bewertet werden? (Vortrag bei der ver.di-Bundesverwaltung) 2006, <http://br-aktiv.verdi.de/entgeltgleichheit/checklisten/data/Jochmann-Doell-0506-verdiArbeitsbewertung.pdf> (31.3.08).

<sup>47</sup>Winter, Regine: Gleiches Entgelt für gleichwertige Arbeit. Ein Prinzip ohne Praxis, Baden-Baden 1998, S. 299, 307.

<sup>48</sup>Mit diesem Indikator wird das Arbeitsvolumen der Frauen oder Männer oder Arbeitskräfte insgesamt gemessen und länderweise verglichen. Sämtliche Erwerbsarbeit wird kumuliert und so behandelt, als ob es sich um vollzeitige Arbeitsstellen handelte. Die Diskrepanz zwischen der Erwerbstätigenquote der Frauen und der weiblichen Vollzeitäquivalenzquote sowie der Vergleich mit der entsprechenden Diskrepanz bei den Männern geben u. a. Hinweise auf die nationalen geschlechtsspezifischen Unterschiede in der Vereinbarkeits-situation und in der durchschnittlichen Fähigkeit von Frauen und Männern, sich selbst ernähren zu können.

zent betrug.<sup>49</sup> In anderen europäischen Staaten ist die Diskrepanz nicht so groß bzw. liegen beide Indikatoren auf einem höheren Niveau<sup>50</sup>. Deutschland befindet sich also eher im unteren Drittel der Mitgliedstaaten, was die Erwerbsintegration der Frauen betrifft. Das gilt vor allem für Mütter von betreuungsbedürftigen Kindern<sup>51</sup>. Wenn daher von der stetigen Zunahme der deutschen Frauenerwerbstätigkeit gesprochen wird, so handelt es sich im Wesentlichen nur um eine Umverteilung von Erwerbsarbeit bzw. Arbeitsstunden innerhalb der Gruppe der Frauen. Eine Umschichtung attraktiver Erwerbsarbeit von der Gruppe der Männer zur Gruppe der Frauen hat so gut wie gar nicht stattgefunden. Diese Diskrepanz drückt sich aus in der nach wie vor sehr asymmetrischen Fähigkeit zur Sicherung der eigenen Existenz und der anteiligen Finanzierung des Kindesunterhalts. So sind Frauen „im besten Erwerbsalter“ vor allem in den Flächenländern Westdeutschlands in hohem Maße (bis zu einem Drittel) auf finanzielle Unterstützung durch Ehemänner als überwiegende Quelle der Existenzsicherung angewiesen<sup>52</sup>.

Dies alles hängt mit der anhaltenden Dominanz des männlichen Ernährermodells in Deutschland zusammen. Zwar lässt sich in der jüngeren Familienpolitik ein Paradigmenwechsel von der Förderung von „Wahlfreiheit“ und sukzessiver „Vereinbarkeit“ von Familie und Beruf für Frauen (erst Familienphase, dann beruflicher Wiedereinstieg, der oft scheitert) hin zur gleichzeitigen Vereinbarkeit, möglichst für beide Eltern, feststellen. Auch ist mittlerweile das politische Bewusstsein für die Notwendigkeit verbesserter Kinderbetreuung entstanden. Aber es fehlt noch an einem Gesamtkonzept zur Überwindung des männlichen Ernährermodells und für die Gestaltung eines egalitären Zwei-Verdienermodells, wie es vor allem in skandinavischen Ländern annähernd verwirklicht ist.

Der erste Schritt in diese Richtung wäre eine gründliche Analyse der gleichstellungshinderlichen Strukturen in den Systemen der Existenzsicherung. Da mittlerweile alle rechtlichen Regelungen, die das Erwerben von Entgelt und sozialer Sicherung betreffen, geschlechtsneutral formuliert sind, also unmittelbare Diskriminierung aufgrund des Geschlechts ausschließen, ist erhöhte Aufmerksamkeit auf Elemente der mittelbaren und strukturellen Diskriminierung zu legen. Hier wird man vor allem fündig an den Schnittstellen der Insti-

<sup>49</sup>European Commission. Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities Unit A.1, 2005: Employment in Europe 2005 Recent Trends and Prospects. [http://ec.europa.eu/employment\\_social/employment\\_analysis/employ\\_2005\\_en.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/employment_analysis/employ_2005_en.htm) (25.1.07).

<sup>50</sup>In Schweden und Dänemark sind mehr als 70 Prozent der Frauen im arbeitsfähigen Alter erwerbstätig, auch die Vollzeitäquivalenzquote liegt dort zwischen 60 und 70 Prozent. Finnland, Portugal, Slowenien, die baltischen Staaten, die Tschechische Republik, Österreich, Frankreich, Großbritannien, die Slowakei, Ungarn, Irland und der Durchschnitt der EU 15 rangieren bezüglich der VZÄQ vor Deutschland, bezüglich der Erwerbstätigenquote der Frauen übertrifft Deutschland in dieser Staatengruppe lediglich knapp den EU-15-Wert. Bothfeld, Silke u. a.: WSI-Frauendatenreport 2005, Edition Sigma, Berlin 2005, S. 145, Abb. 3.10 Europäischer Vergleich Erwerbstätigenquoten und Vollzeitäquivalenzquoten der Frauen 2003.

<sup>51</sup>Kommissionsbericht 2008, a. a. O., S. 4, 20 f. sowie die Bertelsmann-Studie zu den familienpolitischen Rahmenbedingungen von Werner Eichhorst und Eric Thode aus dem Jahre 2007, Pressemeldung [http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/bst/hs.xsl/nachrichten\\_52192.htm](http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/bst/hs.xsl/nachrichten_52192.htm) (31.3.08).

<sup>52</sup>Vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ): Siebter Familienbericht. Familie zwischen Flexibilität und Verlässlichkeit. Berlin 2006. S. 319. Tabelle: „Überwiegender Lebensunterhalt der 35- bis unter 45-jährigen Bevölkerung in den Bundesländern 2003“. <http://www.bmfsfj.de/Kategorien/Forschungsnetz/forschungsberichte.did=75114.html>, (30.4.06).

tution Ehe mit den Systemen der Existenzsicherung, insbesondere dort, wo das Arbeits-, das Sozial- und das Steuerrecht den Ehegattenunterhalt (während des ehelichen Zusammenlebens) bzw. die Einstandspflicht nichtehelicher Partner voraussetzen und typisierend berücksichtigen<sup>53</sup>. Deutliche Beispiele sind das steuerliche Ehegattensplittung sowie dessen Kehrseite, die sozialrechtlichen Einstandspflichten bei subsidiären Leistungen, wie wir sie beim Arbeitslosengeld II vorfinden, wo das Partnereinkommen (und –vermögen) angerechnet wird. Dass es für solcherlei Zwangsvergemeinschaftung – erstreckt auch auf nicht verheiratete Paare/Bedarfsgemeinschaften – heutzutage noch sachliche Rechtfertigungen gibt, die frei von Geschlechterstereotypen sind, darf bezweifelt werden. Zumindest müssten unter Berufung auf das europäische Verbot von mittelbarer Diskriminierung, aber auch auf das Staatsziel der Gleichstellungsförderung im Grundgesetz (Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG) die genannten rechtlichen Schnittstellenregelungen auf den Prüfstand.

Wer hier nun auf den Europäischen Gerichtshof hofft, sollte bedenken, dass der Geist und der Arm von Europäischer Union und Europäischem Gerichtshof auch nur soweit reichen, wie die europäischen Rechtssetzungsverfahren Gebots- oder Verbotsrichtlinien geschaffen haben, die auf solche Benachteiligungssituationen anzuwenden sind. Nach dem europäischen Subsidiaritätsgrundsatz haben die Mitgliedstaaten weiterhin die modus- und detailbezogene Umsetzungsmöglichkeit und in einigen Bereichen sogar die alleinige Kompetenz zur Regelung. Das bedeutet, dass gerade für die Schnittstellen mit dem Unterhaltsrecht – außerhalb des Arbeitsrechts – nur wenig europäische Impulse zu erwarten sind. So besteht etwa für das Einkommensteuerrecht keine inhaltliche europäische Richtlinienkompetenz und für das Sozialrecht existiert nur eine alte Geschlechterrichtlinie aus dem Jahre 1978 (79/7/EWG), welche die Sozialhilfe, d. h. die Sicherung des Existenzminimums, von der strikten Gleichbehandlungspflicht ausnimmt, es sei denn entsprechende Sozialhilfeleistungen ergänzen die Risikoversorgungssysteme (z. B. wegen Arbeitslosigkeit) oder treten an ihre Stelle. Hier wäre es also von großem Nutzen, wenn die Richtlinie 79/7/EWG novelliert und auf Sozialhilfe- bzw. Grundsicherungsleistungen ausgedehnt würde.

Da aber bei allen Verabschiedungen von Richtlinien der Ministerrat, in dem die Regierungen der Mitgliedstaaten das Sagen haben, festgelegte Mehrheiten – oft ist dies sogar die Einstimmigkeit – zustande bringen muss und die Mitgliedstaaten Sozialhilfe und Grundsicherung gerne als subsidiär, d. h. nachrangig, zur Existenzsicherung durch Ehegatten und Verwandte erhalten wollen, dürfte gerade die konsequente Erstreckung des Verbots mittelbarer Geschlechtsdiskriminierung auf Sozialhilfe- und Grundsicherung eher unwahrscheinlich sein. Eheliche und familiäre Einstandspflichten sind auch in anderen Ländern

<sup>53</sup> Vgl. Maria Wersig: Die Schnittstellen des Ehegattenunterhalts zum Arbeits-, Steuer- und Sozialrecht: Ehezentrierung als Grundlage des starken deutschen männlichen Ernährermodells. In: Sabine Berghahn (Hg.): Unterhalt und Existenzsicherung. Recht und Wirklichkeit in Deutschland. Nomos, Baden-Baden 2007, S. 275-288. Die mittelbare Diskriminierung an den Schnittstellen gleicht einer widersprüchlichen Botschaft, einer strukturellen Zwickmühle, einem „double bind“, vgl. Sabine Berghahn: Das Versprechen der Existenzsicherung durch die Ehe als „double bind“. In: Kirsten Scheiwe (Hg.): Soziale Sicherungsmodelle revisited. Existenzsicherung durch Sozial- und Familienrecht und ihre Geschlechterdimensionen. Nomos, Baden-Baden 2007, S. 67-83.

eine für den Staat bequeme Ressource, wenn die sozialen Sicherungssysteme bei Massenarbeitslosigkeit zu versagen drohen. Tatsächlich ist es äußerst schwierig für einen traditionistisch geprägten Sozialstaat, mit der strukturellen Individualisierung von Steuer- und Sozialrecht zu geschlechteregalitären und sozialstaatlich-solidarischen Bedingungen ausgerechnet in Zeiten von Massenarbeitslosigkeit und Erosion der Sozialstaatlichkeit zu beginnen, wie es in Deutschland erforderlich wäre. Aber längerfristig dürfte es keine Alternative dazu geben, zumal die stärkere Einbeziehung von Frauen in die Erwerbsarbeit und Einkommenserzielung auch mehr Arbeitsplätze in der Betreuungs- und Dienstleistungsinfrastruktur hervorbringen würde und damit wiederum bessere Finanzierungsbedingungen für den Sozialstaat. Schließlich könnte die zukünftig aus demographischen Gründen zu erwartende Verknappung bei den Fachkräften endlich zum Anlass genommen werden, Frauen in Deutschland nach dem skandinavischen Vorbild durch aktive rechtspolitische Umgestaltung der Strukturen der Existenzsicherung zu gleichberechtigten Erwerbsbürgerinnen zu machen.

### Literaturverzeichnis, Quellen:

**Berghahn, Sabine:** The Influence of European Union Legislation on Labour Market Equality for Women.

In: Janet Zollinger Giele/Elke Holst (Hg.): Changing Life Patterns in Western Industrial Societies. Advances in Life Course Research, Vol. 8. Elsevier Science B.V., Oxford, UK 2004. S. 211-230.

**Berghahn, Sabine:** Auf Adlers Schwingen oder auf dem Rücken des Stiers?

Zum Vorankommen von Frauen- und Gleichheitsrechten in der Europäischen Union. In: Eva Kreisky/Sabine Lang/Birgit Sauer (Hg.): EU. Geschlecht. Staat. Facultas Verlag, Wien 2001, S. 231-249.

**Berghahn, Sabine (Hg.):** Unterhalt und Existenzsicherung. Recht und Wirklichkeit in Deutschland, Nomos Verlag, Baden-Baden 2007.

**Seite der Europäischen Kommission:** [http://ec.europa.eu/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/index_de.htm).

**Politikbereiche (Übersicht):** [http://ec.europa.eu/policies/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/policies/index_de.htm).

**Überblick über das diesbezügliche Gemeinschaftsrecht:**

[http://ec.europa.eu/employment\\_social/gender\\_equality/legislation/index\\_de.html](http://ec.europa.eu/employment_social/gender_equality/legislation/index_de.html).

**Sozialwissenschaftliches Genderportal „gender-politik-online“:**

<http://www.fu-berlin.de/gpo> oder <http://www.gender-politik-online.de>.

Eva Kocher

## Corporate Social Responsibility – Gleichstellungsmaßnahmen in der Wirtschaft

### 1. Was ist CSR?

Mit der Gründung eines „Europäischen Bündnisses für CSR“ soll Europa nach dem Willen der Europäischen Kommission „auf dem Gebiet der sozialen Verantwortung der Unternehmen führend werden“<sup>1</sup>. Corporate Social Responsibility (CSR: gesellschaftliche Verantwortung von Unternehmen) meint dabei „im Wesentlichen ein Konzept, wonach Unternehmen sich freiwillig dazu entscheiden, zu einer besseren Gesellschaft und einer saubereren Umwelt beizutragen“<sup>2</sup>. „Bessere Gesellschaft“ und „sauberere Umwelt“ – das erfasst ein breites Spektrum der Nachhaltigkeit privater unternehmerischer Tätigkeiten, von umwelt- und sozialpolitischen bis hin zu entwicklungspolitischen Fragen sowie Unternehmensführung (Korruptionsbekämpfung und Corporate Governance). Meist erklären sich Unternehmen nur auf einzelnen von diesen Feldern für gesellschaftlich verantwortlich, so dass es vorkommen kann, dass sich auch Unternehmen der Rüstungsindustrie in Nachhaltigkeitsrankings wieder finden.

Gesellschaftliche Verantwortung kann auf ganz unterschiedliche Art und Weise wahrgenommen werden: CSR kann bloße Unternehmensspenden, Sponsoring und andere Tätigkeiten bedeuten, die nichts mit der Kerntätigkeit des Unternehmens zu tun haben, in denen aber gesellschaftliche Anliegen, soziale Projekte und gemeinnützige Institutionen unterstützt werden („corporate citizenship“) – wenn zum Beispiel ein Unternehmen regelmäßig für ein Frauenhaus spendet. In den letzten Jahren haben allerdings „CSR“-Konzepte an Bedeutung gewonnen, die sich auf die Kerntätigkeiten und das Kerngeschäft der Unternehmen selbst beziehen. So werben Unternehmen mittlerweile auch damit, dass ihre Produkte gesellschaftlich nützlich seien oder dass in den Produktionsverfahren und Arbeitsbedingungen gesellschaftliche Verantwortung praktiziert würde.

Gesellschaftliche Verantwortung ist für Unternehmen auch insofern von Interesse, als sie damit ein Gütesiegel erwerben oder Public Relations betreiben können – wobei die Public Relations oft nicht nur helfen sollen, neue Märkte zu erschließen und Verbraucherinnen und Verbraucher vom Unternehmen zu überzeugen, sondern sich auch als attraktiver Arbeitgeber für qualifizierte und anspruchsvolle Frauen darzustellen. So gibt es auch einzelne Unternehmen, die Gleichstellung der Geschlechter als Teil ihrer gesellschaftlichen

<sup>1</sup> „Umsetzung der Partnerschaft für Wachstum und Beschäftigung: Europa soll auf dem Gebiet der sozialen Verantwortung der Unternehmen führend werden“ vom 22.3.2006, KOM(2006) 136; siehe dazu auch Stellungnahme der Bundesregierung, Berlin 7.6.2006.

<sup>2</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Grünbuch – „Promoting a European framework for corporate social responsibility“, KOM(2001) 366 endg., 18.7.2001; siehe auch Mitteilung der Kommission vom 2.7.2002, „Corporate social responsibility: A business contribution to sustainable development“, KOM(2002) 347 endg.

Verantwortung ansehen, vor allem indem sie Gleichstellung als Ziel der eigenen Personalpolitik formulieren.

## 2. Freiwillige Selbstverpflichtungen im deutschen Rechtssystem

Gesellschaftliche Verantwortung wird oft durch unternehmerische Selbstverpflichtungen ausgeübt, mit denen Unternehmen sich „freiwillig“ auf die Einhaltung von Mindeststandards verpflichten. Das Konzept kommt aus dem anglo-amerikanischen Bereich, in dem allgemein stärker auf die private Initiative und weniger auf gesetzliche Regulierung gesetzt wird. Es hat sich durch „global players“ transnational durchgesetzt. Für ein nationales Rechtssystem wie das deutsche Rechtssystem mit seiner hohen Regelungsdichte kann es aber problematisch sein. Hier wird die freiwillige unternehmerische Verantwortung zunehmend auch als Abwehr gesetzgeberischer Initiativen eingesetzt. Statt einer gesetzlichen Verpflichtung von Banken, Guthaben-Girokonten für alle anzubieten, sind Betroffene bis heute auf eine freiwillige Selbstverpflichtung der Banken verwiesen<sup>3</sup>. Ausbildungsplätze für Schülerinnen und Schüler werden von Unternehmen nur auf freiwilliger Basis „garantiert“<sup>4</sup> – und im Jahre 2001 wurde auf den Erlass eines Gesetzes zur Geschlechtergleichstellung in der Privatwirtschaft verzichtet und stattdessen die „Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Spitzenverbänden der deutschen Wirtschaft zur Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern in der Privatwirtschaft“ abgeschlossen<sup>5</sup>.

Untersucht man die Umsetzung solcher Erklärungen in der Praxis, so zeigt sich immer wieder: Die freiwillige Selbstverpflichtung vermag bei weitem nicht immer eine effektive Umsetzung gewährleisten<sup>6</sup>. Hierfür bedürfte es eines gewissen Maßes an zivilgesellschaftlichem Druck und rechtlichen Befugnissen für Akteurinnen und Akteure. Auch die Integration von Behinderten im Arbeitsleben z. B. durch Integrationsvereinbarungen<sup>7</sup> ist immer auf das aktive Handeln von Betriebsräten und Schwerbehindertenvertretungen angewiesen. Ohne verpflichtende Befugnisse für Gleichstellungsbeauftragte oder ähnliche Akteure<sup>8</sup> wird die Gleichstellung in der Privatwirtschaft noch lange auf einzelne wenige Vorreiter-Unternehmen beschränkt bleiben.

<sup>3</sup> Empfehlung des Zentralen Kreditausschusses „Girokonto für Jedermann“; siehe auch [http://www.bmj.bund.de/enid/Schuldrecht/Girokonto\\_fuer\\_Jedermann\\_yc.html](http://www.bmj.bund.de/enid/Schuldrecht/Girokonto_fuer_Jedermann_yc.html).

<sup>4</sup> Nationaler Pakt für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs in Deutschland von 2004, <http://www.pakt-fuer-ausbildung.de>.

<sup>5</sup> Der Gesetzentwurf der Expertinnengruppe sowie die Erklärung sind veröffentlicht in Pfarr (Hrsg.), Ein Gesetz zur Gleichstellung der Geschlechter in der Privatwirtschaft, 2001.

<sup>6</sup> Siehe zum Beispiel Krell/Ortlieb, Umsetzung der „Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Spitzenverbänden der deutschen Wirtschaft zur Förderung der Chancengleichheit zwischen Frauen und Männern in der Privatwirtschaft“ vom 2.7.2001, Abschlussbericht, Berlin 2003, <http://www.bmfsfj.de/Politikbereiche/gleichstellung.did=6408.html>; Bericht der Bundesregierung zur Umsetzung der ZKA-Empfehlung „Girokonto für Jedermann“, BT-Drs. 15/2500.

<sup>7</sup> Siehe die Beispiele im Anhang bei Schiek (Hrsg.), AGG, 2007; siehe auch <http://www.agsv.nrw.de/Service/Integrationsvereinbarungen/index.php>.

<sup>8</sup> Siehe das Konzept des Gesetzentwurfs in Pfarr (Hrsg.), Ein Gesetz zur Gleichstellung der Geschlechter in der Privatwirtschaft, 2001.

## Veröffentlichungen zum Thema

**Unternehmerische Selbstverpflichtungen im Wettbewerb**, Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht (GRUR) 8/2005, S. 647-652.

**Selbstverpflichtungen von Unternehmen zur sozialen Verantwortung**, Erfahrungen mit sozialen Verhaltenskodizes in der transnationalen Produktion, Recht der Arbeit (RdA) 1/2004, S. 27-31.

**Codes of conduct and “framework agreements” on social minimum standards – private regulation?**, in: Dilling, Olaf/Herberg, Martin/Winter, Gerd/(Hrsg.), Responsible Business: Self-governance and the law in transnational economic transaction, Oxford: Hart.

## Websites

**<http://www.total-e-quality.de>**: Vergabe eines Prädikats für Unternehmen, Organisationen, Hochschulen und Forschungseinrichtungen, die eine an Chancengleichheit orientierte Personalpolitik verfolgen.

**<http://www.beruf-und-familie.de>**: Auditierung der Familienfreundlichkeit von Unternehmen.

**<http://www.coc-runder-tisch.de>**: Website des „Runden Tisches Verhaltenskodizes“, ein Multistakeholder-Forum zu Sozialstandards in Entwicklungsländern.

**<http://www.cora-netz.de>**: CorA – „Corporate Accountability“ – Netzwerk von Menschenrechtsorganisationen, Gewerkschaften, kirchlichen und entwicklungspolitischen Organisationen, Verbraucher- und Umweltverbänden sowie weiterer Organisationen mit sozial- und gesellschaftspolitischen Zielsetzungen.

**<http://www.csreurope.org>**: Netzwerk von Unternehmen.

**[http://ec.europa.eu/employment\\_social/soc-dial/csr/index.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/soc-dial/csr/index.htm)**: Website der Europäischen Kommission – Generaldirektion für Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit – zu Corporate Social Responsibility.

**[http://ec.europa.eu/enterprise/csr/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/csr/index_de.htm)**: Website der Europäischen Kommission – Generaldirektion Unternehmen und Industrie – zu Corporate Social Responsibility.

**Anna Diamantopoulou**

Europäische Kommissarin für Beschäftigung,  
soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit  
(1999-2004)

**„Frauenthemen liegen mir am Herzen“**

EU-Kommissarinnen und Kommissare werden selten bekannt. Anna Diamantopoulou schon. Mit einem Entwurf zu einer Antidiskriminierungsrichtlinie im Jahr 2000, die jegliche Benachteiligung aufgrund des Geschlechts, des Alters, der Rasse oder Hautfarbe verbietet, erregte die Griechin Aufsehen. Ihr Entwurf sah Unisex-Tarife bei Dienstleistungen vor. So zum Beispiel gleiche Versicherungsprämien für Männer und Frauen. Eine Forderung, die in der deutschen Versicherungswirtschaft ebenso wie in Regierungskreisen auf heftigen Widerstand stieß. „Unser Vorschlag für gleiche Versicherungstarife und Dienstleistungen für Männer und Frauen hat eine neue Ära eingeläutet“, kommentierte Diamantopoulou in einem Interview mit der Süddeutschen Zeitung. „Zum ersten Mal versuchen wir, europaweit die Gleichberechtigung außerhalb des Arbeitsplatzes durchzusetzen. Das hat für mich dieselbe Bedeutung wie die EU-Richtlinie 1976 über gleichen Lohn für gleiche Arbeit oder sogar wie das früher erkämpfte Stimmrecht für

Frauen.“ Bis dato konnten Europäerinnen das eigene Land wegen geschlechtsspezifischer Diskriminierung nur dann in Luxemburg verklagen, wenn es das Arbeitsrecht betraf. Nach Umsetzung der Richtlinie sollte dies auch in anderen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens möglich sein. 2000 stimmte der EU-Ministerrat dieser Richtlinie zu ebenso wie der „Gleichbehandlungs-Richtlinie in Beschäftigung und Beruf“. 2003 drohte Diamantopoulou Deutschland und Griechenland mit einer Klage vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH), da beide Länder es bis dahin versäumt hatten, die Richtlinien innerhalb der vorgeschriebenen Frist von drei Jahren in nationale Gesetze umzusetzen.

Kämpferisch war Anna Diamantopoulou schon immer. Bereits als 17-Jährige machte sie sich für Freiheit und Demokratie stark: „Als Mitglied der PASOK<sup>1</sup>-Jugend glaubte ich nach dem Sturz der Militärjunta tief an eine sozialistische Transformation der Gesellschaft“, erinnert sich die brünette

<sup>1</sup> Die Panhellenische Sozialistische Partei, kurz PASOK oder PA.SO.K., ist eine sozialdemokratische Partei in Griechenland.



Politikerin an ihre Anfänge. Der Sturz der Diktatur und der damit verbundene Aufruhr in der Gesellschaft hatten ihr politisches Interesse geweckt. Vielleicht auch deshalb arbeitete sie nach ihrem Studium nur vier Jahre als Bauingenieurin. Mitte der 80er Jahre machte sie die Politik zu ihrem Beruf und wurde mit 26 Jahren eine der jüngsten Präfekten Griechenlands. Eine Funktion, in der sie für den Einsatz der Feuerwehr ebenso zuständig war wie für die Wachstumsperspektiven der Region. Offensichtlich erfolgreich, denn bereits drei Jahre nach ihrem Amtsantritt in der nordgriechischen Provinz Kastoria holte man sie nach Athen, und Diamantopoulou wurde Generalsekretärin für Erwachsenenbildung. 1996 zog sie als Mitglied der PASOK ins griechische Parlament ein und ging 1999 auf Geheiß des scheidenden Premiers Kostas Simitis schließlich nach Brüssel.

Dort lag ihr Arbeitsschwerpunkt in der Beschäftigungspolitik: Bewältigung der Arbeitslosigkeit und Förderung des Sozialstaates in Europa. Dabei lagen ihr Frauenthemen immer besonders am Herzen. Anna Diamantopoulou habe es sich, wie keine Kommissarin zuvor, zur Aufgabe gemacht, den in Artikel 2 des Amsterdamer Vertrags von 1997 verankerten Grundsatz der Chancengleichheit als grundlegende Aufgabe der Europäischen Union in die Wirklichkeit umzusetzen, sagt die EU-Abgeordnete Elisabeth Schroedter über ihre Kollegin, mit der sie im Ausschuss für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten zusammenarbeitete: „Sie hat mit beispielhaften Reformen den Gleichheitsgrundsatz in der Kommission durchgesetzt und dabei in der eigenen Kommission begonnen, die sie paritätisch besetzen ließ.“

Ihren Sitz im heimatlichen Parteivorstand behielt Anna Diamantopoulou auch während ihrer Brüsseler Zeit. Die Tätigkeit als EU-Kommissarin verstand sie immer als zeitlich befristete Aufgabe. Dennoch denkt sie gerne daran zurück und pflegt bis heute ihre Brüsseler Kontakte.

Sabine Heines

#### Vita

Anna Diamantopoulou wurde 1959 in Kozani/Griechenland geboren. Sie studierte Bauingenieurwesen in Thessaloniki und absolvierte ein Aufbaustudium für Regionale Entwicklung in Athen. Nach ihrer Tätigkeit als Präfekt (1984-1986) ging sie 1987 zunächst als Generalsekretärin für Erwachsenenbildung (bis 1988), dann für Jugend (bis 1989) nach Athen. Von 1994 bis 1996 übernahm sie das Amt der Generalsekretärin für Industrie. 1996 zog sie ins griechische Parlament ein – als Staatssekretärin im Entwicklungsministerium. Von 1999 bis 2004 war die Sozialistin Europäische Kommissarin für Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit in der Kommission Prodi. 2004 holte Georgios Papandreou sie für die anstehenden Parlamentswahlen aus Brüssel zurück. Bis 2007 übernahm sie in ihrer Partei die Außenpolitik, verantwortete für die Wahlen im September 2007 das Regierungsprogramm der PASOK und ist seitdem für das Bildungsressort zuständig. Anna Diamantopoulou ist verheiratet, hat einen Sohn und ist leidenschaftliche Sammlerin. Ihre liebsten Objekte sind Puppen aus aller Welt.

Ulrike Schultz

## Der Gender Pay Gap Europäische Aktivitäten – Reaktionen in Deutschland

### Einkommensunterschiede zwischen Männern und Frauen

Seit vielen Jahren legt die International Labour Organisation (ILO) in Genf vergleichende Arbeitsmarktstatistiken vor<sup>1</sup> und rügt alljährlich, dass weltweit Einkommensunterschiede für gleiche und vergleichbare Arbeit bei Männern und Frauen bestehen - und nicht nur in unterentwickelten Ländern, sondern in allen Staaten rings um den Globus. In der EU variieren diese Einkommensunterschiede zwischen 4 % und 25 %. Im Schnitt liegen sie bei 15 %, in Deutschland um einiges darüber, bei 22 %. Deutschland rangiert damit an viertletzter Stelle der EU-Mitgliedstaaten.<sup>2</sup>

Obwohl schon im EWG-Vertrag von 1957 im Artikel 119 das Lohnleichheitsgebot vereinbart worden war, hatte das Thema lange – abgesehen von den regelmäßigen Presseerklärungen der ILO - nur mäßige öffentliche Aufmerksamkeit bekommen, und vor allem wurden in dem bisher vergangenen halben Jahrhundert in Europa kaum Fortschritte erzielt. So hat sich nach den Statistiken von EuroStat, dem Statistischen Amt der EU, die Lohndifferenz in Europa zwischen 1996 und 2006 nur um 2 % von 17 % auf 15 % verringert. In Deutschland vergrößerte sich der Lohnabstand zwischen Männern und Frauen sogar von 21 % (1995) auf 22 % (2006).<sup>3</sup>

Der Gender Pay Gap berücksichtigt die Differenzen bei gleicher Tätigkeit (direkte Lohndiskriminierung) und die Differenzen bei mehrheitlich von Frauen ausgeübten Berufen oder Tätigkeiten im Vergleich zu gleichartigen oder -wertigen Männerberufen (indirekte Lohndiskriminierung). Gleichwertigkeit zu definieren und zu berechnen ist nicht einfach. Es gibt unterschiedliche Bewertungssysteme. Bewertungsfaktoren können sein: Verantwortung, Qualität, Leistung, körperliche und geistige Anforderungen u. a.<sup>4</sup> Bei EuroStat ist eine „Task Force“ eingerichtet worden, die Indikatoren zur verbesserten Messung des Gender Pay Gap erarbeiten wird. Welches Bemessungssystem auch immer bisher zugrunde gelegt worden ist, ein Pay Gap hat sich immer deutlich nachweisen lassen.

<sup>1</sup> Vgl. auch den Bericht „Global Employment Trends für Women“. [http://www.ilo.org/global/lang-en/docName--WCMS\\_091225/index.htm](http://www.ilo.org/global/lang-en/docName--WCMS_091225/index.htm). „More Women enter the workforce, but more than half of all working women are in vulnerable jobs.“

<sup>2</sup> Vgl. Abbildung 8 im Artikel von Juliane Roloff in diesem Band.

<sup>3</sup> Die Statistiken finden sich hier: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?\\_pageid=1090,30070682,1090\\_33076576&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1090,30070682,1090_33076576&_dad=portal&_schema=PORTAL) und <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=0&language=de&pcode=em030>.

<sup>4</sup> <http://www.genderkompetenz.info/genderkompetenz/handlungsfelder/personalentwicklung/bewertung/>.

Rechtliche Regelungen in der EU und in Deutschland

1976 wurde das Lohnleichheitsgebot in die EWG-Gleichbehandlungs- und Zugangsrichtlinie (76/207/EWG)<sup>5</sup> aufgenommen. Diese wurde in Deutschland 1980 durch das Arbeitsrechtliche EG-Anpassungsgesetz<sup>6</sup> umgesetzt, und das Lohnleichheitsgebot wurde in die Regelungen zum Dienstvertrag in das Bürgerliche Gesetzbuch (BGB) eingefügt (§ 612 Abs. 3 BGB). Mittlerweile ist diese Vorschrift aufgehoben worden, weil sie im Benachteiligungsverbot (§ 7) des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG) aufgegangen ist.<sup>7</sup>

Art. 119 des EWG-Vertrages ist im EG-Vertrag zu Art. 141 geworden und steht so weiter in der konsolidierten Fassung des EU- und EG-Vertrags vom 29.12.2006.

Die gesetzlichen Regelungen im Überblick:

|                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Gemeinschaftsrecht:<br>Art. 119 Abs. 1<br>EWG-V (1957)                       | Jeder Mitgliedstaat wird während der ersten Stufe den Grundsatz des gleichen Entgelts für Frauen und Männer bei gleicher Arbeit anwenden und in der Folge beibehalten.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Gemeinschaftsrecht:<br>Art. 141 Abs. 1<br>EU-V (2006)                        | Jeder Mitgliedstaat stellt die Anwendung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Männer und Frauen bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit sicher.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Bundesdeutsches Recht<br>(1980 - 2006):<br>§ 612 Abs. 3 S. 1 BGB             | Bei einem Arbeitsverhältnis darf für gleiche oder gleichwertige Arbeit nicht wegen des Geschlechts des Arbeitnehmers eine geringere Vergütung vereinbart werden als bei einem Arbeitnehmer des anderen Geschlechts.                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Bundesdeutsches Recht<br>(seit 2006):<br>§ 7 AGG<br>(Benachteiligungsverbot) | (1) Beschäftigte dürfen nicht wegen eines in § 1 genannten Grundes benachteiligt werden; dies gilt auch, wenn die Person, die die Benachteiligung begeht, das Vorliegen eines in § 1 genannten Grundes bei der Benachteiligung nur annimmt.<br>(2) Bestimmungen in Vereinbarungen, die gegen das Benachteiligungsverbot des Absatzes 1 verstoßen, sind unwirksam.<br>(3) Eine Benachteiligung nach Absatz 1 durch Arbeitgeber oder Beschäftigte ist eine Verletzung vertraglicher Pflichten. |

Gründe für Lohndifferenzen

Frauen erhalten aus unterschiedlichen Gründen weniger Einkommen aus Erwerbstätigkeit als Männer. Sie sind in geringerem Maße am Erwerbsleben beteiligt, übernehmen mehr **unbezahlte Arbeit**, insbesondere Familienarbeit, aber auch ehrenamtliche Arbeit, sie haben familienbedingte Unterbrechungen in der Erwerbstätigkeit, arbeiten mehr Teilzeit, verharren in niedrigeren Positionen (**vertikale Segregation des Arbeitsmarktes**) und sind

<sup>5</sup> Vgl. auch die Entgelttrichtlinie (75/117/EWG).  
<sup>6</sup> Arbeitsrechtliches Antidiskriminierungsgesetz vom 13.8.1980.  
<sup>7</sup> Es ist bedauerlich, dass der plakative Grundsatz „gleicher Lohn für gleiche Arbeit“ dadurch nicht mehr im Gesetz sichtbar ist.

vor allem in Berufen tätig, die schlechter bezahlt werden. Bereits in der Berufsausbildung wählen Mädchen aus einem erheblich kleineren Spektrum von Berufen als Männer, insbesondere „typischer Frauenberufe“. <sup>8</sup> Diese **horizontale Segregation** setzt sich in der Berufstätigkeit fort. Je „weiblicher“ ein Beruf ist, desto größer ist die Gefahr, dass das Einkommen niedrig ist, gekoppelt mit schlechteren Arbeitsbedingungen und vor allem auch geringerer gesellschaftlicher Anerkennung. Dies gilt insbesondere für alle Tätigkeiten, die der unbesoldeten, traditionell weiblichen Arbeit in Haushalt und Familie ähneln, z. B. Tätigkeiten im Reinigungs-, Erziehungs- und Sorgebereich. Einkommensunterschiede zu Gunsten von Männern sind aber auch dann zu verzeichnen, wenn Frauen Männerberufe ausführen oder Männer in Frauenberufen arbeiten. Wie in anderen Beiträgen in diesem Band ausgeführt, sind diese Unterschiede in den Mitgliedsstaaten der EU unterschiedlich ausgeprägt. Vorhanden sind sie überall. <sup>9</sup>

In Deutschland gab es bis 1955 Lohnabschlagsklauseln von 20 % bis 30 % für Frauen. Das Bundesarbeitsgericht erklärte sie mit Urteil vom 15.01.1955 wegen Verstoßes gegen das Lohnleichheitsgebot für unzulässig. <sup>10</sup> Individualvertraglich setzte sich die Einstufung von Frauen in „Leichtlohngruppen“ noch eine Weile fort. Aber selbst in Tarifverträgen fanden sich noch bis Anfang der 1980er Jahre Regelungen, die Frauen bei Lohnzuschlägen benachteiligten. <sup>11</sup> Und erst 1992 hat das Bundesverfassungsgericht das Nachtarbeitsverbot, das als einfache Begründung für Lohndifferenzen dienen konnte, für verfassungswidrig erklärt. <sup>12</sup>

Hier wirken immer noch Rollenleitbilder nach, die in der bürgerlichen Gesellschaft des 19. Jahrhunderts entstanden sind: der Mann als Haupternährer der Familie und die Frau als Zuverdienerin. Da in der vorherrschenden gesellschaftlichen Vorstellung Frauen im Regelfall über Ehemänner abgesichert waren, brauchten sie kein eigenes Existenz sicherndes Erwerbseinkommen. Von Frauen ausgeübte Tätigkeiten konnten in der öffentlichen Wahrnehmung daher keinen zu klassischen Männertätigkeiten vergleichbaren Wert haben. Als Kompensation stehen Frauen für familiär bedingte Einschränkungen der Erwerbstätigkeit gesetzliche Unterhaltsansprüche gegen den Ernährer zu, wie gering sie im Scheidungsfall auch ausfallen mögen. <sup>13</sup> Außerdem wird das Modell der „Hausfrauenehe“ durch öffentliche Mittel abgesichert: durch das steuerliche Ehegattensplitting, die Mitversicherung in der Krankenversicherung des verdienenden Ehepartners und abgeleitete Ansprüche in der Rentenversicherung. Diese in zwei Jahrhunderten gewachsene Aufgabenteilung und gesellschaftliche Vorstellung von Frauen- und Männerarbeit machen das Umdenken heute so schwer.

<sup>8</sup> Vgl. Schultz, Ulrike: Umbruch oder Stagnation – Zur Wirkung von Mädchen- und Frauenbildern im Fernsehen auf die Berufswahl. In: Rechtshandbuch für Frauen- und Gleichstellungsbeauftragte, hrsg. von Sabine Berghahn, Ursula Lange und Ulrike Schultz. Hamburg: Dashöfer 2008, Kap. 1.4 in dem Reader.  
<sup>9</sup> Vgl. die Beiträge von Roloff, Maier und Berghahn in diesem Band und den Beitrag von Berghahn im Reader: „Frauen und Recht“ herausgegeben vom Ministerium für Gesundheit, Soziales, Frauen und Familie des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 2003, S. 179.  
<sup>10</sup> BAGE 1, 258 und 1, 348.  
<sup>11</sup> BAGE AP Nr. 111 zu Art. 3 GG.  
<sup>12</sup> BVerfG 85, 191.  
<sup>13</sup> In der Realität der Scheidungen ist meistens nur „Mangel zu verteilen“.

**Befunde und Maßnahmen auf europäischer Ebene**

Allen rechtlichen Regelungen zum Trotz kam erst Ende der 1990er Jahre Bewegung in die Diskussion über den Gender Pay Gap.

Die Reduzierung des Einkommensunterschieds zwischen den Geschlechtern ist **seit 1999** Teil der **europäischen Beschäftigungsstrategie**. Im Rahmen der fortgeschriebenen Strategie von 2003 wurden die Mitgliedstaaten aufgefordert, Ziele zu formulieren, um eine wesentliche Reduzierung des Gender Pay Gap bis 2010 zu erreichen. Die EU-Kommission hat in ihrer **Roadmap**, dem Fahrplan für die Gleichstellung von Frauen und Männern, das Thema Entgeltgleichheit zu einem Schwerpunktthema der Gleichstellungspolitik 2006 - 2010 erklärt.<sup>14</sup>

In einer **2006** vorgelegten **Untersuchung der EU-Kommission** zum geschlechtsspezifischen Lohngefälle kommen die Autorinnen und Autoren, die EU-Expertengruppe „Gender, Social Inclusion and Employment“, zu dem Schluss, dass der Gender Pay Gap vor allem durch den Grad der beruflichen Segregation und die Lohnstruktur beeinflusst wird.<sup>15</sup> Im Hinblick auf die Lohnstruktur gebe „der aktuelle Trend zu einem dezentralisierten und individualisierten System der Besoldung“, bei dem „Löhne auf lokaler und Unternehmen-sebene festgesetzt werden“, zu Besorgnis Anlass. „Darüber hinaus könnte die zunehmende Anwendung eines variablen und leistungsabhängigen Lohnsystems den Gesamtunterschied zwischen den Löhnen von Frauen und Männern vergrößern.“ (S. 12)

Der in der Untersuchung vorgenommene europäische Vergleich macht deutlich, wie unterschiedlich die politischen Maßnahmen sind, die bisher ergriffen wurden. Einige Länder versuchen, die Effektivität der Rechtsvorschriften über den Grundsatz der Entgeltgleichheit zu verstärken, indem Arbeitgeber aufgefordert werden, Lohndifferenzen zu begründen und transparente Vergütungssysteme anzuwenden. Andere Länder verfolgen eine Lohnpolitik, deren Ziel es ist, die Bezahlung bei Niedriglohnarbeitsplätzen oder von typisch weiblichen Tätigkeiten zu verbessern. Dies wird durch Einführung oder Anhebung eines Mindestlohns und durch die Neubewertung von Niedriglohnjobs erreicht. In den meisten EU-Staaten sind aber staatliche Eingriffe in das System der Lohngestaltung verpönt. Sie setzen auf freiwillige Maßnahmen der Arbeitgeber.

Wichtig für den Abbau des Lohngefälles ist in jedem Fall eine größere Kontinuität der Frauenerwerbstätigkeit. Voraussetzung dafür sind erschwingliche Möglichkeiten der Kinderbetreuung. Auch hier gibt es zwischen den Mitgliedstaaten erhebliche Unterschiede.<sup>16</sup>

<sup>14</sup> SEK(2006) 275 [http://ec.europa.eu/employment\\_social/news/2006/mar/com06092\\_roadmap\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/news/2006/mar/com06092_roadmap_de.pdf).

<sup>15</sup> Europäische Kommission, Generaldirektion Beschäftigung, Soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit: The gender pay gap – Origins and policy responses. A comparative review of 30 European countries, Brüssel 2006, [http://ec.europa.eu/employment\\_social/publications/2006/ke7606200\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/publications/2006/ke7606200_en.pdf).

<sup>16</sup> Vgl. den Beitrag von Anneli Rüling in diesem Band.

Die Schließung der Entgeltlücke auf europäischer Ebene erfordert – so die Autorinnen und Autoren –:

- die Verfügbarkeit von belastbaren Vergleichsdaten,
- die systematische Verbreitung von Informationen über den Pay Gap in den Mitgliedstaaten,
- die Vorgabe konkreter Ziele,
- die Festlegung eines Zeitrahmens.

**2007** erfolgte eine **Mitteilung der Kommission „Bekämpfung des geschlechtsspezifischen Lohngefälles“**.<sup>17</sup> Darin wird festgestellt:

„Das Lohngefälle hat während des gesamten Erwerbslebens und darüber hinaus gravierende Auswirkungen auf die Position der Frauen im wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben. Es stellt ein wesentliches Hindernis dafür dar, dass Frauen die gleiche wirtschaftliche Unabhängigkeit erreichen wie Männer. Dieses Phänomen wirkt sich unweigerlich auf die Lebensentscheidungen der Menschen aus, beispielsweise was Beschäftigungsmodus und Dauer der Erwerbstätigkeit, Unterbrechungen der beruflichen Laufbahn oder Verteilung der häuslichen und familiären Aufgaben angeht. Es führt dazu, dass Frauen, und besonders Alleinerziehende, ein größeres Armutsrisiko haben. Selbst nach dem Ausscheiden aus dem Erwerbsleben sind seine Folgen noch spürbar, weil das Lohngefälle dann zu einem Rentengefälle wird. Es zeugt von einer nicht hinnehmbaren Ressourcenverschwendung in Wirtschaft und Gesellschaft, die die volle Entfaltung des Produktionspotenzials der Frauen behindert.“ (S. 5)

Es werden 4 Aktionsfelder benannt:

- die bestehenden Rechtsvorschriften analysieren und Möglichkeiten zur Verbesserung des rechtlichen Rahmens und seiner effektiveren Umsetzung aufzeigen,
- im Rahmen der „Europäischen Strategie für Wachstum und Beschäftigung“ die Bekämpfung des Lohngefälles in die beschäftigungspolitischen Maßnahmen integrieren,
- bei den Arbeitgebern für die Gleichheit des Arbeitsentgelts werben,
- den Austausch bewährter Verfahren (best practice) auf Gemeinschaftsebene unterstützen.<sup>18</sup>

Best Practice-Beispiele finden sich auf der Homepage des EU-Projekts BETSY (European Project on Equal Pay).<sup>19</sup>

<sup>17</sup> Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, [http://ec.europa.eu/employment\\_social/news/2007/jul/genderpaygap\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/news/2007/jul/genderpaygap_de.pdf), Zitate von S. 5 ff.; vgl. auch die jährlichen Berichte der Kommission zur Gleichstellung von Frauen und Männern: 2008, S. 4, <http://www.bmfsfj.de/bmfsfj/generator/Politikbereiche/gleichstellung.did=108414.html>; vgl. auch Rahmenstrategie der Gemeinschaft zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern (2001-2005), <http://europa.eu/scadplus/leg/de/cha/c10932.htm>.

<sup>18</sup> S. 5 ff.

<sup>19</sup> [http://www.equalpay.eu/de\\_main.html](http://www.equalpay.eu/de_main.html). Auf dieser Homepage finden sich neben Best Practices auch Forschungsergebnisse, Werkzeuge und Test. Der Abbau von geschlechtsspezifischen Diskrepanzen auf dem Arbeitsmarkt wird u. a. im Rahmen von Equal Projekten mit EU-Mitteln gefördert. Vgl. den Beitrag von Bettina Vaupel in diesem Band. <http://www.equal.de/Equal/Navigation/Themen/chancengleichheit.html>.

Die Europäische Kommission kann allerdings nur indirekt auf das Lohngefälle einwirken, da die Tarifpolitik in die Kompetenzen der Sozialpartner in den Mitgliedstaaten fällt.

### Maßnahmen in Deutschland

Wie ist nun der Stand in Deutschland?

Am 22.11.2005 hat die Bundesregierung einen ersten Datenreport zur Gleichstellung von Frauen und Männern in der Bundesrepublik Deutschland veröffentlicht.<sup>20</sup> Eine Schlussfolgerung des Reports war, dass sich in vielen Bereichen Lebenssituationen und Teilhabechancen von Frauen und Männern in den letzten Jahren weiter einander angenähert hätten – mit einer Einschränkung: „Gleich, welchen Datensatz man einer Analyse der Erwerbseinkommen zu Grunde legt, das Einkommen von Frauen liegt in Deutschland bei ungefähr gleicher Arbeitszeit mindestens 20 Prozent unter dem von Männern. Damit nimmt Deutschland mit Österreich und Großbritannien unter den EU-Staaten einen der letzten Rangplätze im Hinblick auf die Angleichung der Einkommen von Frauen und Männern ein.“<sup>21</sup>

Das Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut WSI, die Hans-Böckler-Stiftung und der DGB haben mittlerweile eine Homepage „Frauenlohnspiegel“ eingerichtet.<sup>22</sup> Auch auf der Homepage des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) wird zum Thema Entgeltgleichheit informiert.<sup>23</sup>

Erst 2007, im Jahr des 50. Geburtstags der Gründung der Europäischen Gemeinschaften, wurde der Gender Pay Gap in Deutschland erstmals Gegenstand öffentlicher Aufmerksamkeit. In der Berichterstattung zum Internationalen Frauentag 2007 griff die Presse das Thema in großen Schlagzeilen auf. Ende 2007 hat sich die Bundesregierung in ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage der Bundestagsfraktion Die Linke mit „Maßnahmen zum Abbau des Lohngefälles zwischen Frauen und Männern“ auseinandergesetzt.<sup>24</sup>

Um dem Gender Pay Gap noch mehr Beachtung zu verschaffen, haben 2008 BPW Germany (Business and Professional Women e.V.)<sup>25</sup> und ein Aktionsbündnis aus Wirtschaft und Frauenverbänden den 15. April zum ersten **Equal Pay Day** ausgerufen.<sup>26</sup> An diesem Tag hatten Frauen in Deutschland in etwa das verdient, was Männer bereits am 31. Dezember des Vorjahres „in der Tasche“ hatten. Rote Stofftaschen sollten die „roten Zahlen“ symbolisieren, den Minusbetrag, der Frauen durch die wirtschaftliche Benachteiligung entsteht. Der Aktionstag für mehr Lohngerechtigkeit „soll die Gehaltskluft im Erwerbseinkommen

<sup>20</sup> <http://www.bmfsfj.de/bmfsfj/generator/Kategorien/Publikationen/Publikationen,did=58908.html>.

<sup>21</sup> These 3, <http://www.bmfsfj.de/Publikationen/genderreport/root.html>.

<sup>22</sup> <http://www.frauenlohnspiegel.de/main/>.

<sup>23</sup> <http://www.bmfsfj.de/bmfsfj/generator/Politikbereiche/gleichstellung,did=88096.html>. Das BMFSFJ hat 2007 auch eine Broschüre dazu herausgegeben: Fair P(l)ay. Entgeltgleichheit für Frauen und Männer. Leitfaden zu Durchsetzung des Grundsatzes des gleichen Entgelts bei gleicher und gleichwertiger Arbeit (Autorin: Karin Tondorf).

<sup>24</sup> BT-Drucks. 16/7237 vom 20.11.2007, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/072/1607237.pdf>.

<sup>25</sup> <http://www.bpw-germany.de/article.php?story=20070703185906101>.

<sup>26</sup> <http://www.equalpayday.de>.

zwischen Männern und Frauen markieren“ und „den konstruktiven Dialog bei allen Beteiligten, Unternehmen und ArbeitnehmerInnen ankurbeln“. Eine dazu herausgegebene Pressemitteilung der Bundesfamilienministerin trug den Titel „Lohnschere klafft weit auseinander“.<sup>27</sup> Die Diskussion des Themas hat also Fahrt aufgenommen. Das BMFSFJ hat im April 2008 einen Bericht zu den Befunden einer Sinus-Studie veröffentlicht: „Entgeltungleichheit zwischen Frauen und Männern. Einstellungen, Erfahrungen und Forderungen der Bevölkerung zum „gender pay gap“.“<sup>28</sup> Darin wird festgestellt: Ursächlich für die Entgeltungleichheit sind strukturelle und kulturelle Faktoren, die sich gegenseitig verstärken. Im Mittelpunkt stehen fortwirkende Rollenzuschreibungen, die sich nicht zuletzt darin niederschlagen, dass Frauen deutlich häufiger und länger als Männer ihre Erwerbstätigkeit familienbedingt unterbrechen. Kulturelle Faktoren wirken sowohl auf der Arbeitgeberseite, wo traditionelle Mechanismen der Entgeltung weiterwirken, als auch auf Seite der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Berufstätige Frauen sind – insbesondere nach einer familienbedingten Erwerbsunterbrechung – häufig noch manifest oder latent am Selbstbild der „Hinzuverdienerin“ orientiert, Männer am Selbstbild des Familienernähers“ (S. 3).

### Keine Lösung in Sicht?

Die große Frage ist, mit welchen Maßnahmen sich der Gender Pay Gap in absehbarer Zeit effektiv vermindern lässt.

Das Lohngefälle hat zu hartnäckig allen zu seiner Bekämpfung eingesetzten Mitteln getrotzt. Die EU-Kommission hat in ihrer Mitteilung 2007<sup>29</sup> auch festgestellt: „Nichts deutet darauf hin, dass es zu einem spürbaren Abbau dieses Gefälles kommt.“ Es „ist großteils nicht auf objektive Kriterien zurückzuführen.“ Aber: „Eine moderne und wettbewerbsfähige Wirtschaft kann sich eine solche Situation nicht leisten. Dies gilt umso mehr angesichts der Herausforderungen, vor die uns die demografische Entwicklung und die voraussichtliche Abnahme der Erwerbsbevölkerung stellen“ (S. 2).

Die intensive Information und Aufklärung über den Pay Gap ist sicherlich der erste und ein ganz wichtiger Schritt. Ob und wie schnell die kulturellen Muster z. B. in Deutschland geändert werden können, ist eine ganz andere Frage: sicherlich nicht bis zum Auslaufen der Road Map 2010. Nachhaltige Veränderungen können nur durch längerfristige Anstrengungen, „konzertierte Aktionen“ aller Beteiligten, Arbeitnehmer/-innen, Arbeitgeber, Politik und Sozialpartner in Gang gesetzt werden. Damit Lohngleichheit nicht nur eine Fiktion oder ein Ideal, sondern letztlich real politisch umsetzbar ist, ist eine vollständige, vorbehaltlose gegenseitige Anerkennung der Gleichwertigkeit der von Frauen und Männern erbrachten Leistungen erforderlich: angesichts der tief verankerten Leitbilder für Frauen- und Männerrollen immer noch leicht gesagt und schwer getan. Und das allein reicht nicht: Die Lohngleichheit ist im Gesamtkonzept familienpolitischer Maßnahmen und der

<sup>27</sup> <http://www.innovations-report.de/html/berichte/studien/bericht-107620.html>.

<sup>28</sup> <http://www.bmfsfj.de/bmfsfj/generator/RedaktionBMFSFJ/Abteilung4/Pdf-Anlagen/entgeltungleichheitsstudie.property=pdf,rwb=true.pdf>.

<sup>29</sup> S. Fn. 17.

Maßnahmen für Verteilungsgerechtigkeit zwischen den Geschlechtern zu sehen. Dabei geht es zusätzlich um den Ausbau der Kinderbetreuung, in der gerade in Deutschland allen Anstrengungen der jüngsten Zeit zum Trotz noch erheblicher Nachholbedarf besteht, und um die weitere Ausgestaltung der kompensatorischen Maßnahmen für Familienarbeit. Wie schwierig die Abwägung und die Verteilung der Mittel zwischen den Bereichen auszu-tarieren ist, zeigt die anhaltende erhitzte politische Diskussion quer durch das politische Parteienspektrum, in der grundsätzlich unterschiedliche Auffassungen von Ehe, Familie und Erwerbstätigkeit von Eltern aufeinander prallen.

## Vereinbarkeit von Beruf und Familie

Anneli Rüling

### Vereinbarkeitsmodelle im europäischen Vergleich – jenseits des traditionellen Ernährermodells?

#### 1. Einleitung – Jenseits eines traditionellen Ernährermodells in Europa?

In Westeuropa war in der Nachkriegszeit überwiegend ein traditionelles Ernährermodell als Leitbild der Familienpolitik vorherrschend, das eine klare Arbeitsteilung zwischen den Geschlechtern implizierte. Der Mann wurde als Familienernährer konzipiert, der in Vollzeit einer Erwerbstätigkeit nachging; demgegenüber war die Frau primär für Haushalt und Kindererziehung zuständig.

Aufgrund verschiedener Entwicklungen, wie der Bildungsexpansion und zunehmenden Erwerbstätigkeit von Frauen seit den 1970er Jahren und den gewandelten Vorstellungen und Lebensentwürfen, kam es zu unterschiedlichen Modernisierungspfaden dieses Familienmodells. Die Frage nach Veränderungen und Modernisierungen des Ernährermodells wurde in der international vergleichenden Forschung vielfach untersucht (vgl. etwa Pfau-Effinger 2000; Leitner et al. 2004). So wurde in den nordischen Ländern, speziell in Schweden, durch einen starken Ausbau der Kinderbetreuung bereits in den 1970er Jahren die Müttererwerbstätigkeit gefördert und zunehmend das Leitbild einer gleichberechtigten Doppelverdienerehe etabliert. Auch in Frankreich wurde durch die Einführung verlässlicher Betreuung die Müttererwerbstätigkeit gefördert, wenn auch aus anderen Gründen (vgl. Rüling/Kassner 2007). In West-Deutschland wurde lange am sogenannten Ernährermodell festgehalten, allerdings in einer modernisierten Form, die eine Erwerbstätigkeit der Mutter in Teilzeit ermöglichte.

Seit einigen Jahren wird über die Entwicklung eines neuen Leitbildes in der europäischen Sozial- und Arbeitsmarktpolitik diskutiert, das als „Adult Worker Model“ bezeichnet wird. Nach dieser Vorstellung sollen alle Erwachsenen selbst ihren Lebensunterhalt verdienen und nicht auf Transferleistungen im Rahmen des Sozialstaates oder die Familie angewiesen sein. Radikal verstanden bedeutet dies eine Verallgemeinerung des „männlichen“ und erwerbszentrierten Lebensmodells (vgl. Fraser 1997). Bezogen auf Partnerschaften ist damit die Vorstellung einer Doppelverdienerehe verbunden, in der nun beide Partner möglichst kontinuierlich in Vollzeit erwerbstätig sind und sich selbst versorgen können.

Aus feministischer Perspektive wurde dieses Leitbild kritisiert, da nur die Seite der Erwerbsarbeit in den Blick genommen wird, nicht aber die Verteilung der unbezahlten Arbeit



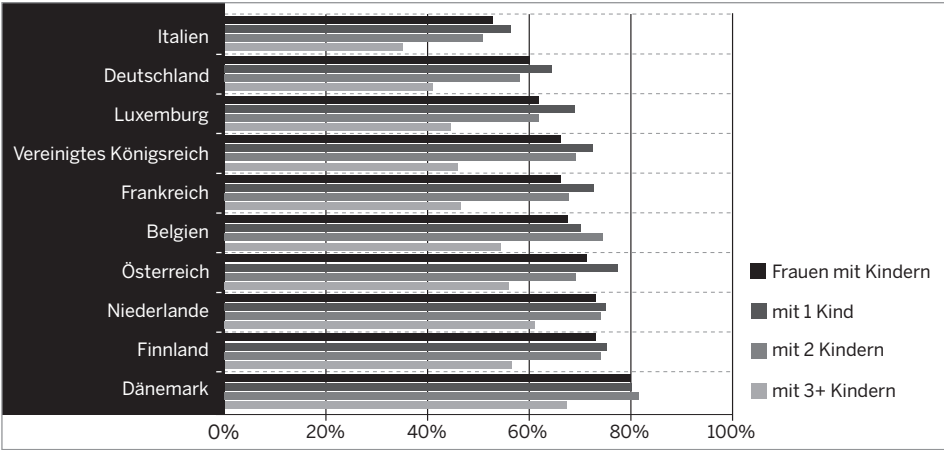
in der Familie und die damit einhergehenden geschlechtsspezifischen Ungleichheiten (Lewis 2004). Denn solange primär Frauen für diesen Tätigkeitsbereich verantwortlich sind, haben sie nicht die gleichen Zugangschancen zum Arbeitsmarkt wie Männer. Dieser Nachteil verknüpft sich mit weiteren geschlechtsspezifischen Diskriminierungen und führt zu mangelnden beruflichen Aufstiegsmöglichkeiten, geringerer Bezahlung und zu niedriger qualifizierten und prekären Beschäftigungsverhältnissen von Frauen. Zudem ist damit die Gefahr einer Doppel- und Dreifachbelastung erwerbstätiger Mütter verbunden. Aus gleichstellungspolitischer Sicht wäre es somit notwendig, dass sich Väter im Gegenzug stärker an Kinderbetreuung und Hausarbeit beteiligen, wenn das Adult Worker Model für beide Geschlechter funktionieren soll (Rüling/Kassner 2007).

Im Folgenden wird untersucht, welche Vereinbarkeitsmodelle in ausgewählten Ländern in (West-)Europa vorherrschen und wie sie politisch unterstützt werden. Es werden zunächst die Erwerbsarrangements von Paaren mit kleinen Kindern und die Müttererwerbstätigkeit verglichen. Im zweiten Schritt wird die familiäre Arbeitsteilung von Eltern in ausgewählten Ländern untersucht. Schließlich werden Regelungen zur Kinderbetreuung analysiert und Defizite hinsichtlich der politischen Rahmenbedingungen der Vereinbarkeit zusammengefasst.

2. Vereinbarkeitsmodelle von Eltern im europäischen Vergleich

Vergleicht man die Modelle der Vereinbarkeit von Familie und Beruf in Europa, so zeigen sich vor allem bei der Erwerbstätigkeit von Müttern große Unterschiede. Interessanterweise ändert sich bei Männern die Beteiligung an der Erwerbstätigkeit und der Umfang der Erwerbstätigkeit kaum, wenn sie Kinder bekommen; in den meisten Ländern steigt der Anteil der aktiv Erwerbstätigen und der geleisteten Arbeitsstunden unter den Vätern sogar an (vgl. Rüling/Kassner 2007). Die Abb. 1 zeigt die Erwerbstätigenquoten von Müttern im Alter zwischen 20 und 49 Jahren in zehn „alten“ EU-Mitgliedstaaten im Jahr 2005.

Abb. 1 - Erwerbstätigkeit von Müttern im Alter zwischen 20 und 49 Jahren (2005)



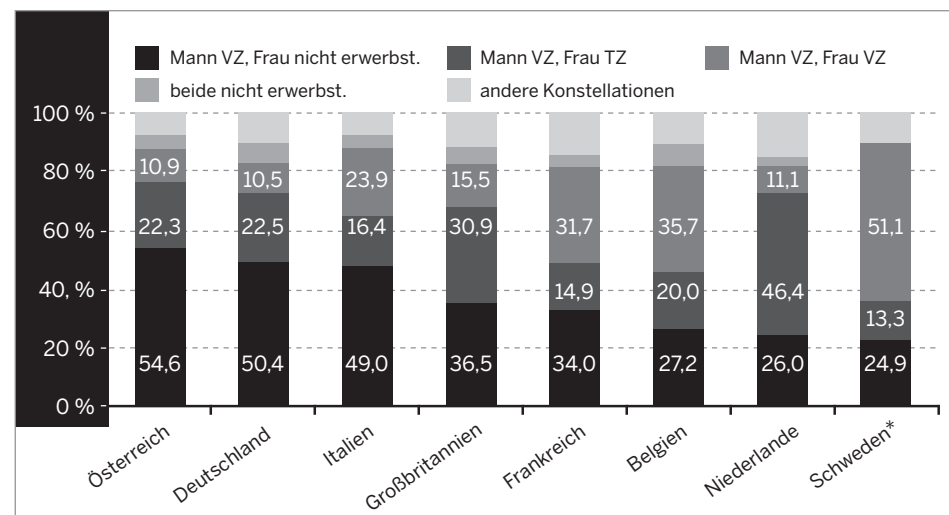
Quelle: European Labour Force Survey 2005.

Im Vergleich der ausgewählten Länder zeigt sich, dass Deutschland mit 60% Müttererwerbstätigkeit nach Italien die niedrigste Quote aufweist. Generell verzeichnen südeuropäische Länder wie Italien, Spanien und Griechenland jedoch die geringsten Frauen- und Müttererwerbstätigenquoten der alten Mitgliedstaaten. Von den sogenannten „konservativen“ Wohlfahrtsstaaten Mitteleuropas, zu denen neben Deutschland auch Frankreich, Belgien und Österreich zählen, hat Deutschland die geringste Müttererwerbstätigkeit. Die höchste Müttererwerbstätigkeit weisen die nordischen Länder mit Quoten zwischen 70% und 80% auf; diese sind beinahe so hoch wie die Erwerbstätigkeit von Männern.

Weiterhin wird deutlich, dass die Erwerbstätigenquote der Mütter mit der Kinderzahl abnimmt, vor allem bei Müttern mit drei oder mehr Kindern. Liegt die Erwerbstätigkeit kinderreicher Frauen in Deutschland jedoch nur noch bei knapp über 40%, so sind in Dänemark und den Niederlanden noch über 60% der Mütter mit drei oder mehr Kindern erwerbstätig – also gleich viel wie im Durchschnitt aller Mütter in Deutschland.

Vergleicht man nun nicht nur die Erwerbsquoten von Müttern generell, sondern die Paar-konstellationen von Eltern mit Kindern im Vorschulalter, so werden die gelebten Vereinbarkeitsmodelle deutlich.

Abb. 2 - Erwerbskonstellationen von Eltern mit Kindern im Vorschulalter (2005)



Quellen: Eichhorst et al. 2007

\*für Schweden existieren nur Zahlen für 2000 für Eltern mit Kindern unter 6 Jahren; vgl. OECD 2001.

Die Abb. 2 zeigt die Vereinbarkeitsmodelle von Paaren mit Kindern im Vorschulalter in ausgewählten Ländern. Die Länder sind nach der Stärke des traditionellen Ernährersmodells als Erwerbskonstellation geordnet. Der unterste Teil der Säulen zeigt den Anteil der Paare mit traditionellem Ernährersmodell (Mann in Vollzeit, Frau nicht erwerbstätig); es folgt der Anteil der Paare mit modernisiertem Ernährersmodell (Mann in Vollzeit, Frau in Teilzeit erwerbstätig), der Anteil der Paare mit Doppelverdienermodell (beide in Vollzeit) sowie diverse andere Konstellationen.

Die Darstellung verdeutlicht, dass in Österreich, Deutschland und Italien das traditionelle Ernährersmodell bei etwa der Hälfte der Paare mit kleinen Kindern vertreten ist. Dagegen hat Schweden den geringsten Anteil der Paare mit traditionellem Modell und über die Hälfte der Paare mit Doppelverdienermodell. In Belgien und Frankreich ist das Doppelverdienermodell bei jeweils einem Drittel der Elternpaare etwa gleich stark vertreten wie das traditionelle Ernährersmodell. Dahingegen weisen vor allem die Niederlande und Großbritannien einen hohen Anteil von Paaren mit einem modernisierten Ernährersmodell auf (Frau arbeitet in Teilzeit). Grundsätzlich zeigt dieser Vergleich, dass in Österreich und Deutschland noch die am stärksten traditionellen Familienmodelle gelebt werden und in den anderen Ländern unterschiedliche Formen der Modernisierung existieren. In Frankreich und Belgien ist die Modernisierung eher mit einer Vollzeittätigkeit der Mutter verknüpft, in Großbritannien und den Niederlanden eher mit einer Teilzeittätigkeit. Das einzige Land des Vergleichs, in dem mehrheitlich ein Doppelverdienermodell vertreten ist, ist Schweden. Ein ähnliches Bild zeigt sich jedoch auch in den anderen nordischen Ländern, für die hier keine Daten verfügbar sind.

Sind traditionelle Erwerbskonstellationen automatisch ein Hinweis auf eine mangelnde Vereinbarkeit von Familie und Beruf? Eine problematische Vereinbarkeit zeigt sich erst an einer Unzufriedenheit der Eltern mit ihren aktuellen Erwerbskonstellationen. Betrachtet man die Arbeitszeitwünsche von Eltern mit Kindern im Vorschulalter (vgl. Eichhorst et al. 2007), so zeigt sich in allen untersuchten Ländern, dass das traditionelle Ernährersmodell weniger gewünscht wird, als es tatsächlich vorkommt. Im Gegenzug wird das Doppelverdienermodell sehr viel stärker gewünscht als praktiziert – in Deutschland wünschen sich ein solches Modell 21%, in Österreich 30% der Mütter mit Kindern unter fünf Jahren. Auch das modernisierte Ernährersmodell mit einer Teilzeitbeschäftigung der Mutter wünschen sich deutlich mehr Eltern. Es besteht also eine Vereinbarkeitslücke in allen Ländern. Mehr Mütter mit kleinen Kindern wären gern überhaupt oder mit größerem Arbeitszeitvolumen erwerbstätig.

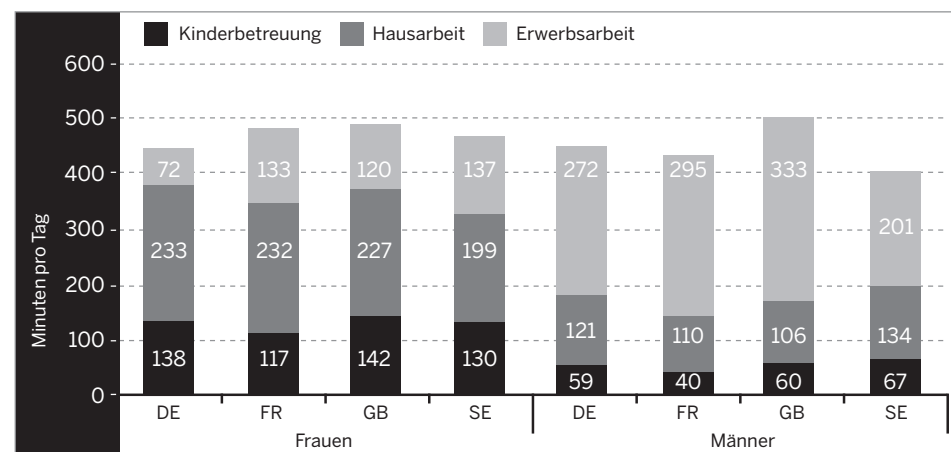
Allerdings ist die Lücke zwischen Wunsch und Wirklichkeit in Deutschland besonders groß (Eichhorst et al. 2007; Rüling/Kassner 2007). Wie eine Studie über die Wünsche junger Frauen zeigt, halten diese eine Vereinbarkeit von Beruf und Familie für selbstverständlich: 90% wollen erwerbstätig und 85% finanziell unabhängig sein; auch wollen 90% eigene Kinder, aber 20% wären auch bereit, aus beruflichen Gründen auf Kinder zu verzichten (Brigitte 2008). Dies verdeutlicht die Notwendigkeit familienpolitischer Reformen.

Für eine bessere Vereinbarkeit sind ebenfalls familienfreundliche Arbeitszeiten und eine wirksamere betriebliche Vereinbarkeitspolitik erforderlich. Das bedeutet, Arbeitgeber sollten ihren Beschäftigten verstärkt flexible Lösungen anbieten – und das bedeutet oft: Teilzeitangebote im Umfang zwischen 25 und 35 Wochenstunden, bzw. eine generelle Verkürzung der Arbeitszeiten unter 40 Wochenstunden. Es sind jedoch auch generelle familienpolitische Regulierungen denkbar: In Schweden haben Eltern etwa die Möglichkeit, im Rahmen einer „kurzen Vollzeit“ ihre Arbeitszeit beschränkt um fünf bis zehn Wochenstunden zu reduzieren und später auf ihr altes Arbeitszeitvolumen zurückzukehren. Das niederländische Teilzeitgesetz bietet gute Rahmenbedingungen einer stärker selbstbestimmten Arbeitszeit mit Rückkehrmöglichkeiten für alle Beschäftigten. Auch in Deutschland können Beschäftigte mit dem Teilzeit- und Befristungsgesetz ihre Arbeitszeiten verkürzen – allerdings ohne Rückkehrmöglichkeiten. Doch die besten rechtlichen Rahmenbedingungen sind nur dann förderlich, wenn ihre betriebliche Umsetzung praktiziert und vom Arbeitgeber akzeptiert wird. Wichtig ist hier, dass sich Vereinbarkeitspolitik auch im Betrieb an beide Geschlechter wenden sollte. Insofern sind vor allem ein kultureller Wandel und ein Umdenken in der Arbeitswelt erforderlich – das sich vor dem Hintergrund eines künftigen Fachkräftemangels in einigen Branchen bereits abzeichnet.

### 3. Arbeitsteilung von Paaren mit Kindern

Jenseits des Erwerbsarrangements von Eltern mit Kindern ist von Bedeutung, wie die anfallende unbezahlte Familien- und Hausarbeit paarintern aufgeteilt wird. Auch ein nach außen hin egalitäres Erwerbsarrangement wie das Doppelverdienermodell ist in dieser Hinsicht ambivalent einzuschätzen. Soweit sich Männer bei einer zunehmenden Erwerbsbeteiligung ihrer Partnerinnen nicht stärker an der Familienarbeit beteiligen, kommt es

unweigerlich zu einer höheren Belastung von Frauen, die neben der Erwerbstätigkeit weiterhin die Familien- und Hausarbeit erledigen. International vergleichende Studien zur Frage der geschlechtsspezifischen Aufteilung unbezahlter Arbeit gibt es bisher leider nur wenige (vgl. Künzler 1995; Arn/Walter 2004). Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass die paarinterne Arbeitsteilung sich in den letzten Jahren insgesamt etwas egalisiert hat, auch wenn Frauen nach wie vor die meiste Arbeit übernehmen. Die Zeit, die für hausarbeits- und familienbezogene Tätigkeiten aufgewendet wird, ist bei den Männern angestiegen und bei den Frauen gesunken. Dennoch gibt es keinen Ausgleich in den Partnerschaften für zusätzliche Erwerbstätigkeit der Frauen; das heißt: Die Männer passen ihr Verhalten nur sehr langsam der zunehmenden Erwerbstätigkeit ihrer Frauen an; diese werden nur geringfügig „entlastet“ (vgl. Abb. 3).

Abb. 3: Zeitverwendung von Paaren mit Kindern unter 6 Jahren<sup>1</sup>

Quelle: European Commission 2004.<sup>1</sup>

Am meisten Zeit für Kinderbetreuung und Hausarbeit wenden Frauen mit kleinen Kindern in Deutschland und in Großbritannien auf. Sie haben zugleich die niedrigsten Erwerbsarbeitszeiten, wobei Mütter in Deutschland mit Abstand am wenigsten Erwerbsarbeit aufweisen. Die höchsten Zeitanteile für Erwerbsarbeit haben schwedische Mütter. Auffällig ist zudem, dass sie deutlich weniger Zeit für Hausarbeit verwenden als Mütter in anderen Ländern. Unter anderem hängt dies mit der guten Versorgung mit öffentlicher Betreuungsinfrastruktur (vgl. Abb. 4) sowie der etwas höheren Beteiligung von schwedischen Vätern an Kinderbetreuung und Hausarbeit zusammen.

<sup>1</sup> Die angegebene Maßeinheit „Minuten pro Tag“ ist ein Durchschnittswert, der alle Wochentage eines ganzen Jahres, also auch das Wochenende und beispielsweise auch Ferienzeiten, mit einschließt.

Im länderübergreifenden Vergleich zeigt sich, dass schwedische Väter sich am meisten an der unbezahlten Familienarbeit beteiligen. Zugleich weisen sie die geringsten Zeitanteile an Erwerbsarbeit auf. Insgesamt ist sich die Zeitverwendung schwedischer Väter und Mütter somit am ähnlichsten, auch wenn Mütter in Schweden im Vergleich zu ihren Partnern mehr als das Eineinhalbfache an Zeit für Haushalt und Kindererziehung aufwenden. Aber auch die Beteiligung der Väter in Deutschland an der unbezahlten Arbeit ist vergleichsweise hoch. Schlusslicht bilden die Väter in Frankreich, die vor allem wenig Zeit für Kinderbetreuung aufwenden. Sie leisten im Vergleich zu ihren Partnerinnen insgesamt deutlich weniger als die Hälfte der Haus- und Familienarbeit. In Deutschland ist das Verhältnis zwischen Müttern und Vätern in dieser Hinsicht in etwa 2:1. Besonders hervorzuheben ist darüber hinaus der außerordentlich hohe Anteil, den britische Väter mit Erwerbsarbeit verbringen, was mit den vergleichsweise langen Wochenarbeitszeiten zusammen hängt. Trotzdem liegen sie mit ihrem Engagement bei der Haus- und Familienarbeit noch vor den französischen Vätern.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass es in allen Ländern weiterhin eine klare geschlechtsspezifische Arbeitsteilung gibt. Eine egalitäre Aufteilung der Haus- und Familienarbeit ist in Schweden am weitesten vorangeschritten. Im Gegensatz dazu steht Frankreich, wo die paarinterne Arbeitsteilung am stärksten traditionelle Züge trägt. Vom Erwerbsarrangement her wurden beide Länder – Schweden und Frankreich – oben als Länder beschrieben, in denen das Doppelverdienermodell stärker vertreten ist und gewünscht wird. Neben der Erwerbsbeteiligung von Müttern bedarf es aber einer stärkeren Beteiligung der Väter an Familienaufgaben, um eine echte Vereinbarkeit für beide Geschlechter zu ermöglichen.

#### 4. Familienpolitische Rahmenbedingungen der Vereinbarkeit

Jenseits der geschlechterpolitischen Verteilung von Erwerbsarbeit und Hausarbeit sind die familienpolitischen Rahmenbedingungen für eine Bewertung der Vereinbarkeitssituation wichtig. Familien brauchen, so hat es der Siebte Familienbericht des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2005 auf den Punkt gebracht, Zeit, Geld und eine gute kommunale Infrastruktur. Speziell in der Kleinkindphase wird es durch Leistungen wie das Elterngeld und die Elternzeit den Eltern ermöglicht, sich Zeit für Familie zu nehmen. Wichtig sind jedoch auch Rahmenbedingungen wie betriebliche Familienpolitik und eine kommunale Infrastruktur, die eine familienfreundliche Umwelt bietet. Aus Sicht der Eltern ist die Möglichkeit zur Inanspruchnahme von Kinderbetreuung in den meisten Ländern ein vorrangiger Faktor zur Entlastung der Vereinbarkeitsproblematik, daher wird sie hier detaillierter beleuchtet.

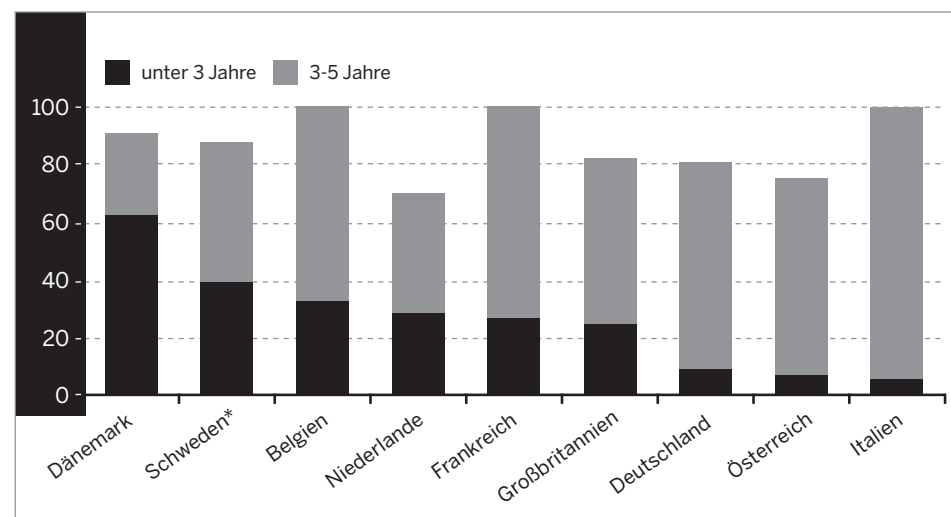
In den meisten europäischen Ländern wurde, spätestens seit den 1990er Jahren, die Kinderbetreuung für Vorschulkinder ausgebaut. Die nordischen Länder haben diesen Prozess schon weitaus früher begonnen. In anderen Ländern fand dieser Prozess erst verspätet statt: Beispielsweise wurde in (West-)Deutschland und Großbritannien erst seit Anfang der 1990er Jahre die Kinderbetreuung für 3-6 Jährige Kinder ausgebaut, während kaum Einrichtungen für Kinder unter drei Jahren existierten. Der Ausbau der Betreuung für die

Kleinsten wurde in diesen Ländern erst nach 2000 durch öffentliche Initiativen vorange-  
trieben.

Die Bedeutung der Kinderbetreuung für die Zukunft des Wohlfahrtsstaates hat auch die Europäische Union erkannt: Im Jahr 2002 wurde das Ziel eines Ausbaus der Kinderbe-  
treuung auf 33% für die unter Dreijährigen und 90% für Kinder im Alter zwischen drei und  
sechs Jahren bis zum Jahr 2010 in die Lissabon-Agenda über die Sozial- und Wirtschafts-  
entwicklung Europas aufgenommen. Inzwischen reflektiert die Europäische Kommission,  
dass niedrige Geburtenraten in den meisten EU-Staaten eine Folge einer mangelnden  
Vereinbarkeit von Familie und Beruf sein könnten, und betont in diesem Zusammenhang  
die Bedeutung der Kinderbetreuung (vgl. Rüling 2007a).

In Deutschland ergibt sich dabei eine Sondersituation: Aufgrund der Wiedervereinigung  
stießen zwei Länder mit unterschiedlichen Geschlechtermodellen und Vereinbarkeits-  
kulturen aufeinander. Während in Westdeutschland das traditionelle Ernährermodell  
vorherrschte, wurde im Osten weitgehend ein Doppelverdienermodell mit Müttererwerbs-  
tätigkeit in Vollzeit und mit öffentlicher Kinderbetreuung praktiziert. Die dazugehörigen  
Institutionen und kulturellen Erwartungen haben die Wende überdauert. Daher existieren  
in den neuen Bundesländern immer noch weitaus höhere Betreuungsquoten für Kleinkin-  
der – und weitaus mehr Vollzeitangebote – als in der alten Bundesrepublik. Im Jahr 2007  
gab es in den westdeutschen Bundesländern im Schnitt für 10% der unter Dreijährigen  
Betreuungsplätze, in den ostdeutschen Bundesländern für 41% (BMFSFJ 2008). Dabei  
hat sich die Differenz durch den Ausbau der Kinderbetreuungseinrichtungen vor allem im  
Westen bereits verringert.

Abb. 4: **Kinder in Betreuung um 2003**



Quelle: OECD 2007.

Es zeigt sich im europäischen Vergleich ein sehr unterschiedlicher Versorgungsgrad mit  
Kinderbetreuung; die Vergleichbarkeit der Daten für Kinderbetreuung ist allerdings noch  
stark verbesserungsbedürftig.

Dänemark, Schweden und Belgien haben das Lissabon-Ziel erreicht, während einige  
Länder wie die Niederlande, Frankreich und Großbritannien knapp darunter lagen und gute  
Chancen haben, bis 2010 noch die erforderlichen 33% Betreuungsplätze bereitzustellen.  
In Deutschland, Österreich und Italien besteht hingegen ein großer Nachholbedarf hin-  
sichtlich der Bereitstellung von Kinderbetreuung. Dies hat – wie beschrieben – auch mit  
traditionellen Familienmodellen und kulturellen Vorstellungen zu tun, die darauf basieren,  
dass Mütter mit kleinen Kindern zu Hause bleiben und diese selbst betreuen sollen.  
Die gezeigten Betreuungsquoten geben noch keine Auskunft darüber, ob die Betreuung  
ganztags oder halbtags angeboten wird. Es ist jedoch bekannt, dass Betreuungsplätze  
in Großbritannien, in den Niederlanden oder in Deutschland zu einem großen Teil nur  
als Halbtagsplätze oder gar stundenweise angeboten werden. Garantiert werden sollte  
vielmehr ein Ganztagsangebot auch für Schulkinder im Rahmen von Ganztagsschulen  
oder Hortbetreuung. Ein weiteres Problem sind hohe Kosten für Kinderbetreuung. Diese  
entstehen in einigen Ländern, in denen die Betreuung überwiegend privatwirtschaftlich  
angeboten und wenig öffentlich subventioniert wird. Ein Beispiel hierfür ist Großbritannien,  
wo zwar ein Großteil der Kinder Betreuungseinrichtungen besucht; allerdings können sich  
Geringverdiener eine qualitativ hochwertige Betreuung kaum leisten (vgl. OECD 2007).

## 5. Fazit

Der Vergleich hat gezeigt: Das Adult Worker Model oder Doppelverdienermodell ist in den  
meisten untersuchten Ländern noch keine Realität, sondern wird eher von einer Minder-  
heit der Eltern mit kleinen Kindern praktiziert. Statt dessen zeigen sich unterschiedliche  
Pfade der Modernisierung und Beharrung des Ernährermodells. Eine Ausnahme bilden die  
nordischen Länder, die mit frühen Initiativen in der Familienpolitik wie einem großzügigen  
Ausbau der Kinderbetreuung dazu beigetragen haben, eine Vollzeit-Erwerbstätigkeit für  
Mütter und Väter zu ermöglichen.

Im Gegenzug werden in Deutschland (und Österreich) die Konsequenzen der jahrelang  
versäumten notwendigen familienpolitischen Reformen deutlich. Dies zeigt sich an einer  
geringen Müttererwerbstätigkeit, einer großen Lücke zwischen gewünschten und gelebten  
Vereinbarkeitsmodellen und einem bislang mangelnden Angebot an Kinderbetreuung. In-  
sofern sind die aktuellen Reformen zur Vereinbarkeit für beide Geschlechter zu begrüßen  
(Rüling 2007b).

Allerdings ist weiterhin zu betonen, dass Vereinbarkeitspolitik nicht an einem Punkt (etwa  
der Erreichung der Lissabonziele) stehen bleiben sollte. Vielmehr entwickelt sich die  
Gesellschaft stetig weiter, und es gibt viele weitere Vereinbarkeitsprobleme: Dazu gehö-  
ren etwa die Situation der Alleinerziehenden oder die Frage, wie Kinderarmut durch eine  
bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf besonders für Geringqualifizierte nachhaltig  
bekämpft werden kann.

## Literatur

- Arn, C. and Walter, W. (2004):** „Wer leistet die andere Hälfte der Arbeit? Die Beteiligung von Männern an der Hausarbeit als eine Bedingung eines ‚integralen‘ Modells der Zwei-Verdiener-Familie“, in: Leitner, S. et al. (Hg.) Wohlfahrtsstaat und Geschlechterverhältnisse im Umbruch. Was kommt nach dem Ernährermodell?. Wiesbaden, S. 132-155.
- Brigitte (Hg.) (2008):** Frauen auf dem Sprung, in: Brigitte, Internet: <http://www.brigitte.de/frau/gesellschaft/frauen-auf-dem-sprung/> [Zugriff: 02.06.2008].
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (Hg.) (2005):** Familie zwischen Flexibilität und Verlässlichkeit. Perspektiven für eine lebenslaufbezogene Familienpolitik. Sachverständigenkommission Siebter Familienbericht. Berlin.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (Hg.) (2008):** Dossier Kinderbetreuung: Kosten – Nutzen – Finanzierung. Berlin.
- Eichhorst, W. et al. (2007):** Vereinbarkeit von Familie und Beruf im internationalen Vergleich. Zwischen Paradigma und Praxis. Gütersloh.
- Fraser, N. (1997):** Justice Interruptus. Critical Reflections on the “postsocialist” condition. New York/London.
- Künzler, J. (1995):** „Geschlechtsspezifische Arbeitsteilung: Die Beteiligung von Männern im Haushalt im internationalen Vergleich“, Zeitschrift für Frauenforschung (1-2), S. 115-132.
- Leitner, S., Ostner, I. and Schratzenstaller, M. (2004):** „Was kommt nach dem Ernährermodell? Sozialpolitik zwischen Re-Kommodifizierung und Re-Familialisierung“, in: Leitner, S. et al. (Hg.) Wohlfahrtsstaat und Geschlechterverhältnisse im Umbruch. Was kommt nach dem Ernährermodell?. Wiesbaden, S. 9-27.
- Lewis, J. (2004):** „Auf dem Weg zur ‚Zwei-Erwerbstätigen-Familie‘“, in: Leitner, S. et al. (Hg.) Wohlfahrtsstaat und Geschlechterverhältnisse im Umbruch. Was kommt nach dem Ernährermodell?. Wiesbaden, S. 62-84.
- OECD (2001):** Employment outlook – Reconciling social and employment goals. Paris.
- OECD (2007):** Babies and Bosses. OECD Recommendations to help families balance work and family life. Paris.
- OECD (2008):** OECD Family data base, Internet: [www.oecd.org/els/social/family/database](http://www.oecd.org/els/social/family/database) [Zugriff: 02.06.2008].
- Pfau-Effinger, B. (2000):** Kultur und Frauenerwerbstätigkeit in Europa. Theorie und Empirie des internationalen Vergleichs. Opladen.
- Rüling, A., Kassner, K. (2007):** Familienpolitik aus der Gleichstellungsperspektive. Ein europäischer Vergleich. Expertise im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung. Berlin.
- Rüling, A. (2007a):** „Entwicklung eines Adult Worker Model in Europa? Die Modernisierung familienpolitischer Leistungen zwischen De- und Re-Familialisierung.“ Zeitschrift für Frauenforschung & Geschlechterstudien, H. 3-4, S. 22-37.
- Rüling, A. (2007b):** Jenseits der Traditionalisierungsfallen. Wie Eltern sich Erwerbs- und Familienarbeit teilen. Frankfurt/M.

## Marie-Josée Jacobs

Ministerin für Familie, Integration und Chancengleichheit in Luxemburg



## „Mein Ziel ist die Bekämpfung der Armut“

Marie-Josée Jacobs ist ein Familienmensch. Auch wenn sie selbst keine Kinder hat. Zusammen mit sieben Geschwistern, den Eltern, Großeltern und einem Onkel wuchs sie in Marnach, im Norden Luxemburgs auf. „Früher waren wir jeden Tag 13 Leute in der Familie“, erinnert sich die Luxemburgerin. Manchmal ist das heute noch so. So oft es ihre Zeit erlaubt, verbringt sie den Sonntag mit ihren Geschwistern und deren Kindern im Elternhaus, in dem sie immer noch wohnt. Wenn sie nicht mit der eigenen Verwandtschaft zusammen ist, kümmert sie sich um andere Familien: Kinder, Jugendliche, Frauen, Senioren und Behinderte. Marie-Josée Jacobs ist Ministerin für Familie und Integration und Ministerin für Chancengleichheit in Luxemburg. Beide Ministerien befinden sich im selben Gebäude in der Luxemburger Innenstadt. Das macht das Job-Hopping etwas einfacher. Das Frauenministerium, 2004 zum Chancengleichheitsministerium umgetauft, wurde 1995 als eigenständiges Ressort eingeführt. Anfänglich waren die Luxemburgerinnen und Luxemburger etwas verwundert über die neue Institution, erzählt Jacobs, nahmen es aber grundsätzlich freundlich auf –

in Erwartung weiterer Sozialleistungen, ergänzt sie lachend. Die Widerstände kamen erst später, als die erste Frauenministerin Luxemburgs mit Themen wie Frauenquoten und Prostitution klar machte, dass es ihr um mehr geht, als um soziale Hilfestellung. In vielerlei Hinsicht fühlt sich Jacobs durch die EU unterstützt: „Viele Richtlinien sind von Europa gekommen, zum Beispiel zur Lohnungleichheit.“

Doch der zweitkleinste Staat der EU geht auch mit Initiativen voran, die in anderen Ländern noch Nachahmer suchen. Zum Beispiel mit so genannten Chancengleichheitsdelegierten, die 1998 eingeführt wurden. Heute gibt es sie in 2429 Betrieben, die über 15 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter haben. Im gleichen Jahr bekamen auch die „Actions positives“ im Rahmen des nationalen Beschäftigungsplans eine gesetzliche Grundlage. Mit diesen Aktionen unterstützt die Regierung Frauen gezielt in Betrieben. Basis sind freiwillige Selbstverpflichtungen der Unternehmen. Gefördert wurden in der Vergangenheit unter anderem eine Analyse zur Ermittlung des Bedarfs an innerbetrieblicher Fortbildung



der weiblichen Beschäftigten, karrierefördernde Fortbildungsmaßnahmen oder eine Studie zur Berufszufriedenheit und zu Karrierewünschen. Diese wegweisenden Aktionen wurden teilweise von anderen Unternehmen übernommen.

Bevor Marie-Josée Jacobs in die Politik ging, war sie als Narkoseschwester tätig. In ihrer Freizeit engagierte sie sich politisch: „Ich habe mit 17 angefangen. Damals habe ich meinen Vater zur CSV, der Christlich-Sozialen Volkspartei, begleitet. In der Jugendorganisation haben sie sich sehr gefreut, dass mal jemand freiwillig kam. Mit 34 habe ich dann erstmalig kandidiert und wurde gewählt.“ Im Krankenhaus hat sie trotzdem noch einige Jahre weitergearbeitet: „Die Arbeit als Krankenschwester war meine Leidenschaft“, erklärt die 58-Jährige, die in beiden Berufen die gleiche Motivation spürt: „dass man helfen und Sachen verändern möchte.“

Das allergrößte Anliegen der ehemaligen Gewerkschafterin ist die Bekämpfung der Armut: „Die Armen in Luxemburg sind zwar weniger arm als in anderen Ländern, aber jeder Bedürftige ist einer zuviel“. In der Armut sieht Jacobs auch eine Ursache für die Ungleichheit zwischen den Geschlechtern. Gerade Frauen mit Kindern aus geschiedenen Ehen hätten ein großes Risiko abzurutschen. In den letzten Jahren wurde deshalb verstärkt in Kinderbetreuungseinrichtungen investiert. Auch der Elternurlaub ist in Luxemburg gut geregelt: Beide Elternteile können jeweils sechs Monate nehmen und bekommen 1500 € pro Monat.

Marie-Josée Jacobs verbringt viel Zeit im direkten Kontakt mit der Bevölkerung in Non-Governmental-Organisations (NGO): Sie trifft sich mit den Vertreterinnen und

Vertretern einer Stiftung für Alzheimer-krankte, deren Kosten das Ministerium zu 70 Prozent trägt, besucht Behindertenheime, Frauen- und Kinderbetreuungsorganisationen, um sich über die Situation vor Ort zu informieren. Über eigene Erfolge spricht sie nicht gerne. Das erscheint ihr wie „Lobhudelei“. Schließlich gelingt es, ihr doch noch etwas zu entlocken, dass sie mit Stolz erfüllt: das Gesetz gegen häusliche Gewalt: „Nicht nur die Täter werden aus den Familien genommen, sondern gleichzeitig auch den Frauen geholfen, ihre Autonomie wiederzufinden. Außerdem gibt es Projekte, die den Tätern helfen, aus der Konfliktspirale herauszukommen.“

**Sabine Heines**

#### Vita

Marie-Josée Jacobs wurde 1950 in Marnach/Luxemburg geboren. Nach der Schule arbeitete sie als Krankenschwester und Gewerkschafterin. Ihre politische Karriere begann 1967 bei der Christlich-Sozialen Volkspartei (CSV). 1984 wurde sie zum ersten Mal Abgeordnete für den Wahlkreis Norden, 1992 dann Ministerin für Landwirtschaft, Weinbau und ländliche Entwicklung sowie Ministerin für Kultur. 1995 wurde Marie-Josée Jacobs erste Frauenministerin in Luxemburg. Seit 2004 ist sie Ministerin für Familie, Integration und Chancengleichheit. Marie-Josée Jacobs lebt allein.

**Claire Bortfeldt**

## Europäische Allianz für Familien

In der Europäischen Union wünschen sich die Menschen mehr Kinder, als sie derzeit bekommen. Nach einer Eurobarometer-Erhebung aus dem Jahr 2006 sehen 50 Prozent der Befragten zwei Kinder als ideale Kinderzahl an, 21 Prozent drei Kinder und nur ein geringer Anteil, nämlich acht Prozent, ein Kind.

Die Geburtenrate liegt EU-weit im Durchschnitt bei 1,5. Darüber hinaus verzeichnen fast alle Mitgliedstaaten folgende Trends: die Geburtenrate sinkt seit Mitte der sechziger Jahre; die Kinderlosigkeit steigt mit dem Bildungsgrad der potenziellen Eltern; die Kinderwünsche nehmen ab, insbesondere bei Männern; Männer und Frauen suchen nach gleichberechtigten Modellen partnerschaftlicher Verantwortung für ihre Familien.

Eine nachhaltige Familienpolitik kann einen wesentlichen Beitrag dazu leisten, den demografischen Trend mittelfristig abzufedern und längerfristig zu drehen. Sie kann zudem maßgeblich dazu beitragen, auch in Zukunft Wachstum, Beschäftigung und Wohlstand in Europa zu sichern. Unternehmen lassen sich dort nieder, wo sie Fachkräfte finden. Familien siedeln sich dort an, wo sie gute Angebote für eine Balance zwischen Familie und Beruf finden. Familienfreundlichkeit wird somit als Standortfaktor im Wettbewerb immer wichtiger: in Deutschland, in Europa, zwischen den Weltregionen. Die europäische Allianz baut auf der Vielfalt der Familien und der Vielgestaltigkeit familienpolitischer Ansätze in den Mitgliedstaaten auf.

Die Europäische Allianz ist eine Plattform für den Meinungs- und Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union über innovative Ansätze in der Familienpolitik und gute Praxisbeispiele. Sie dient dem Ziel, Impulse für die Weiterentwicklung der Familienpolitiken in den Mitgliedstaaten zu geben, um so langfristig zu erreichen, dass die Menschen in der EU ihre Kinderwünsche verwirklichen. Und sie ist auch gleichzeitig ein Instrument der Gleichstellung: Denn eine gute Vereinbarkeit von Familie und Beruf und eine hohe Erwerbstätigkeit von Frauen sind zwei Seiten der gleichen Medaille!

Weitere Informationen finden Sie im Webportal, der zentralen Informationsstelle der Europäischen Allianz. Das Portal dient dem gegenseitigen Gedankenaustausch zwischen Bürgerinnen und Bürgern, Vertreterinnen und Vertretern aus Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Nichtregierungsorganisationen. Das Webportal ist nach der deutschen EU-Ratspräsidentschaft in die Hände der Kommission übergegangen und bietet Informationen zu Familienpolitiken in den Mitgliedstaaten, guten Beispielen, Studien und Veranstaltungen.

**Das Portal:** [http://www.ec.europa.eu/employment\\_social/families/index\\_de.html](http://www.ec.europa.eu/employment_social/families/index_de.html).

## Gewalt

Regina Kalthegener

### Maßnahmen zur Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen – aus europäischer Perspektive

Gewalt gegen Mädchen und Frauen ist für viele alltäglicher Bestandteil ihres Lebens. In der Europäischen Union (EU) ist jede fünfte Frau davon betroffen. In allen 47 Staaten des Europarats kommt Gewalt in der Familie und im häuslichen Nahbereich vor. In Deutschland hat etwa jede vierte Frau im Alter von 16 bis 85 Jahren körperliche oder sexuelle Gewalt oder beides durch aktuelle oder frühere Beziehungspartner erlebt.<sup>1</sup>

#### Gewalt gegen Frauen

Nach der Definition der Aktionsplattform von Beijing (Peking)<sup>2</sup>, die 1995 von allen EU-Staaten im Rahmen der 4. Weltfrauenkonferenz angenommen wurde und die sowohl den EU-Programmen gegen Gewalt als auch der Europaratskampagne zur Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen, einschließlich der häuslichen Gewalt (2006 - 2008) zugrunde liegt<sup>3</sup>, bezeichnet der Begriff „Gewalt gegen Frauen“ „jede Handlung geschlechtsbedingter Gewalt, die der Frau körperlichen, sexuellen oder psychologischen Schaden oder Leid zufügt oder zufügen kann, einschließlich der Androhung solcher Handlungen, der Nötigung oder der willkürlichen Freiheitsberaubung in der Öffentlichkeit oder im Privatleben“.<sup>4</sup>

Gewalt gegen Frauen umfasst unter anderem folgende Formen<sup>5</sup>: körperliche, sexuelle und psychische Gewalt in der Familie, namentlich auch Misshandlungen, sexuellen Missbrauch, Vergewaltigung und Verstümmelung der weiblichen Geschlechtsorgane, Gewalt außerhalb der Ehe bzw. im Zusammenhang mit Ausbeutung; sexuelle Belästigung und Einschüchterung am Arbeitsplatz, in Bildungseinrichtungen und anderswo; Zwangsverheiratung und andere Vergehen und Verbrechen im Namen der „Ehre“; Frauenhandel und Zwangsprosti-

<sup>1</sup> BMFSFJ (Hg.) 2004: Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland. Eine repräsentative Untersuchung zu Gewalt gegen Frauen in Deutschland, Nachdruck 2006, [www.bmfsfj.de](http://www.bmfsfj.de).

<sup>2</sup> Nr. 113 der Aktionsplattform, in: Dokumentation der Erklärung und Aktionsplattform der 4. Weltfrauenkonferenz 1995, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hg.), März 1996; Beijing ist die englische Übersetzung von Peking. UN-Bericht der Vierten Weltfrauenkonferenz Beijing, 4.-15. September 1995, A/CONF.177/20 vom 17. Oktober 1995, Anlage 1 Erklärung von Beijing Nr. 3.

<sup>3</sup> In Übereinstimmung mit der Definition im Anhang zur Empfehlung Rec (2002) 5 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über den Schutz der Frauen vor Gewalt: Recommendation Rec (2005) 5 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la protection des femmes contre la violence adoptée le 30 avril 2002; bereits Definition der UN-Generalversammlung vom 20.12.1993 (Resolution A/RES/48/104. Declaration on the Elimination of Violence against Women).

<sup>4</sup> Definition der UN-Generalversammlung vom 20.12.1993 (Resolution A/RES/48/104. Declaration on the Elimination of Violence against Women).

<sup>5</sup> Auswahl aus der Auflistung in der Aktionsplattform von Beijing (113. ff).

tution; vom Staat ausgeübte oder geduldete körperliche, sexuelle und psychische Gewalt, wo immer sie auftritt; Verletzungen der Menschenrechte von Frauen in Situationen des bewaffneten Konflikts und systematische Vergewaltigung und erzwungene Schwangerschaft; vorgeburtliche Geschlechtsselektion.

Gewalt gegen Mädchen und Frauen ist ungeachtet dessen, ob sie im öffentlichen oder privaten Bereich verübt wird, eine Verletzung des Rechts auf Leben, Sicherheit, Freiheit, Würde sowie körperliche und emotionale Unversehrtheit. Sie ist zudem eine ernsthafte Bedrohung der körperlichen und psychischen Gesundheit der Opfer solcher Gewalt. Gewalt gegen Mädchen und Frauen ist Ausdruck der historisch ungleichen Machtverhältnisse zwischen Männern und Frauen, die zur Beherrschung der Frau durch den Mann und zur Verhinderung ihrer Besserstellung geführt haben. Ihren Ursprung hat diese Gewalt insbesondere in patriarchalen, geschlechtsdiskriminierenden Strukturen, stereotypen Rollenklischees, kulturellen Verhaltensmustern, insbesondere in den schädlichen Auswirkungen bestimmter traditioneller Praktiken und Bräuche.<sup>6</sup>

### Gewalt ist Menschenrechtsverletzung

Gewalt gegen Mädchen und Frauen wurde lange Zeit dem privaten Bereich zugeordnet. Der Staat habe sich da nicht einzumischen. Es bedurfte weltweit intensiver Überzeugungsarbeit von zivilgesellschaftlichen Akteurinnen und Akteuren, einzeln engagiert oder vernetzt in Nichtregierungsorganisationen (NGOs), bis Gewalt gegen Mädchen und Frauen als Menschenrechtsverletzung anerkannt wurde. Der Durchbruch gelang 1993 im Rahmen der UN-Menschenrechtskonferenz in Wien. Wurde bis dahin noch die Auffassung vertreten, die weiblichen Lebensbedingungen seien aufgrund der tiefen Verwurzelung in kulturellen und sozialen Traditionen nur über langfristige soziale und wirtschaftliche Maßnahmen zu verändern, erreichte die internationale Frauenbewegung mit ihrer mehrjährigen Kampagne mit dem Slogan „Frauenrechte sind Menschenrechte“, dass nunmehr das Thema Gewalt gegen Frauen von den Regierungsdelegationen nicht nur diskutiert wurde. Die Wiener Abschlusserklärung enthält erstmals in der Geschichte der UN ausdrücklich die Verurteilung der Gewalt gegen Frauen als Menschenrechtsverletzung. Es wurde festgestellt, dass „Menschenrechte von Frauen und Mädchen ein unveräußerlicher, integraler und unteilbarer Bestandteil der universellen Menschenrechte“ sind. Im Anschluss an diese Konferenz verabschiedete die Generalversammlung der UN im Dezember 1993 die „Erklärung zur Beseitigung von Gewalt gegen Frauen“. Danach sind Frauenrechte unveräußerlicher und untrennbarer Bestandteil der universellen Menschenrechte, die nicht unter Verweis auf kulturelle und traditionelle Gewohnheiten relativiert werden dürfen.

Dennoch bedurfte es zwei Jahre später auf der Weltfrauenkonferenz konkreter Verpflichtungserklärungen der Regierungen der teilnehmenden Staaten, inklusive der europäischen, die in konkrete nationale Aktionspläne umgesetzt werden sollten, u. a. zur Überprüfung und ggf. Anpassung und Ergänzung rechtlicher Grundlagen, Durchführung

<sup>6</sup> Aktionsplattform a.a.O. 117. ff.

von Präventionskampagnen gegen Gewalt und Aufbau von Hilfestrukturen für betroffene Mädchen und Frauen.

Um Gewalt gegen Frauen wirkungsvoll bekämpfen zu können, bedarf es eines umfassenden Gesamtkonzepts. Deshalb wurden in Deutschland und den anderen europäischen Staaten Politikreformen eingeleitet, Aktionspläne<sup>7</sup> und Gesetze<sup>8</sup> gegen die unterschiedlichen Formen von Gewalt gegen Mädchen und Frauen erlassen oder bestehende novelliert. Des Weiteren wurden Reformen im Zivil- und im Strafrecht durchgeführt sowie Durchsetzungs- und Überwachungsmechanismen eingerichtet oder verbessert.

Trotzdem gibt es immer noch (mittelbar) geschlechtsdiskriminierende Gesetze und Vereinbarungen, tragen Ignoranz, mangelnde Kenntnis des Rechts, geschlechtsspezifische Vorurteile bei Bediensteten der Polizei, Verwaltung und Justiz sowie ein stereotypes Rollenverständnis zu Menschenrechtsverletzungen an Mädchen und Frauen bei. Schwere Menschenrechtsverletzungen wie Zwangsverheiratung und Genitalverstümmelung werden zwar immer mehr öffentlich bekannt gemacht, aber kaum verhindert. Die Rechte von Frauen werden weiterhin mit Füßen getreten und Gewalt gegen Mädchen und Frauen wird verharmlost oder als gesellschaftlich akzeptiert dargestellt.<sup>9</sup>

### Besondere Formen von Gewalt

Über die nachfolgend benannten Formen von Gewalt gegen Mädchen und Frauen gibt es kaum verlässliche Daten. Berichterstattung in den Medien, politische Debatten und nicht zuletzt couragierte Mädchen und Frauen, die nicht länger schweigen wollen, tragen dazu bei, dass weibliche Genitalverstümmelung, Frauenhandel und Zwangsverheiratung enttabuisiert und nicht mehr nur als Randprobleme betrachtet werden, die nichts mit Europa zu tun haben.

### Frauenhandel

Frauenhandel ist eine Form von Menschenhandel und schwere Menschenrechtsverletzung an Frauen. Es handelt sich um eine besonders menschenverachtende Form von Kriminalität, die oftmals mit einem hohen Maß an Gewaltbereitschaft der Täter einhergeht. Opfer von Frauenhandel können sowohl minderjährige als auch volljährige Unionsbürgerinnen oder Betroffene aus Drittstaaten sein. Das genaue Ausmaß des Deliktsfelds innerhalb der EU ist nicht bekannt. Nach verschiedenen Schätzungen sollen ca. 120.000 bis 500.000 Frauen jährlich überwiegend als Zwangsprostituierte in europäische Staaten oder auf

<sup>7</sup> in Deutschland z. B. die Aktionspläne I (1999) und II (2007) der Bundesregierung gegen Gewalt gegen Frauen, vgl. [www.bmfsfj.de](http://www.bmfsfj.de).

<sup>8</sup> Gesetz zur Verbesserung des zivilrechtlichen Schutzes bei Gewalttaten und Nachstellungen sowie zur Erleichterung der Überlassung der Ehewohnung bei Trennung v. 11. Dezember 2001 (BGBl. I 3513), in Kraft seit dem 1. Januar 2002; Gesetz zur Strafbarkeit beharrlicher Nachstellungen (40. StrÄndG) v. 22. März 2007 (BGBl. I 354), in Kraft seit dem 1. April 2007.

<sup>9</sup> zum Beispiel in Deutschland: Unter der Überschrift „Frauen zum Sexualobjekt degradiert“ berichtete die Berliner Zeitung Der Tagesspiegel vom 26. März 2008 über die Bilanz des Deutschen Werberates 2007. Bei den 82 beanstandeten Werbekampagnen ging es zu 38 Prozent um den Vorwurf der Frauendiskriminierung. Überwiegend wurden Frauen in den Werbemotiven zu Sexualobjekten degradiert.

dem Transitweg in Drittstaaten vermittelt und verkauft werden. Im Jahr 2007 wurden in Deutschland 454 Ermittlungsverfahren wegen Menschenhandels zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung abgeschlossen, davon 136 ausschließlich mit deutschen Opfern.<sup>10</sup> Die meisten (über 50%) wurden durch die Polizei nach Zufallskontrollen oder Razzien in Bordellen eingeleitet. 714 Tatverdächtige und 689 Opfer von Menschenhandel, überwiegend junge Frauen im Alter von 18 bis 20 Jahren, wurden registriert. Das Dunkelfeld wird um ein Mehrfaches höher geschätzt. Seit der EU-Osterweiterung ist es aus polizeilicher Sicht schwieriger geworden, Opfer von Menschenhandel zu identifizieren. Frauen aus den neuen Mitgliedstaaten können unter bestimmten Voraussetzungen legal als Prostituierte oder in anderen, schlecht bezahlten Arbeitsverhältnissen in EU-Staaten arbeiten. Das bedeutet aber nicht, dass sie weniger Gefahr laufen, Opfer von Menschenhändlern zu werden. Die perfiden Gewaltmechanismen der Täter funktionieren nach wie vor erfolgreich. Um zum Beispiel Zwangsprostituierte einzuschüchtern, wird häufig gedroht, Gewalt gegen ihre Familienangehörigen auszuüben. Die Täter verschaffen sich Zugang zu diesen im Heimatland. Sie wissen, ob eine Frau ein minderjähriges Kind hat und drohen, das Kind zu entführen oder zu töten. Deshalb sind Betroffene in der Regel nicht bereit, Angaben zur Straftat zu machen oder sie sind durch die Gewalterfahrung so stark traumatisiert, dass sie gar nicht in der Lage sind auszusagen. Da die erlittene Anwendung von Gewalt unabsehbare physische und psychische Schäden bei den Opfern verursacht, brauchen die Betroffenen Unterstützung.<sup>11</sup> Zum Thema Gewalt und Menschenhandel hat die Europäische Kommission 2006 einen Aktionsplan zur Messung von Kriminalität und Strafverfolgung vorgelegt.<sup>12</sup>

### Genitalverstümmelung

Weibliche Genitalverstümmelung, auch Beschneidung von Mädchen und Frauen genannt, war lange ein Tabuthema und wurde in den europäischen Staaten nicht als Problem wahrgenommen. Mittlerweile ist es bekannt, dass diese schädliche und traditionell oder kulturell begründete Praktik sowohl die Menschenrechte als auch die sexuelle und reproduktive Gesundheit der Betroffenen verletzt. Genitalverstümmelung kann gravierende Folgen für Schwangerschaften und Geburten haben und tödlich enden. Nach Schätzungen des UN-Bevölkerungsfonds (UNFPA) sind weltweit über 130 Millionen Mädchen und Frauen betroffen und laufen weitere 2 Millionen Mädchen jedes Jahr Gefahr, dieser Praxis unterzogen zu werden. Die Menschenrechtsorganisation TERRE DES FEMMES e.V. schätzt allein die betroffenen bzw. potentiell gefährdeten Mädchen und Frauen in Deutschland auf ca. 30.000.<sup>13</sup> Die EU hat inzwischen „eindeutig zum Ausdruck gebracht, dass diese traditionellen Praktiken sowohl innerhalb der Union als auch in Drittländern für sie inakzeptabel sind. Wir müssen dafür sorgen, dass alle Länder dies einsehen, und uns unter anderem im Rahmen der Menschenrechtsdialoge und -konsultationen sowie sonstiger Politikdialoge

<sup>10</sup> Bundeskriminalamt (Hg.), Bundeslagebild Menschenhandel 2007, www.bka.de.

<sup>11</sup> Zur Problematik Frauenhandel und Auskünfte über Fachberatungsstellen für Betroffene erhalten Sie Informationen auf der Website des KOK e.V. www.kok-buero.de.

<sup>12</sup> KOM(2006)437 endgültig.

<sup>13</sup> vgl. Hinweis von Franziska Gruber und Regina Kalthegeger in ihrer Stellungnahme von TERRE DES FEMMES zu der öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend am 19. September 2007 zum Thema „Bekämpfung von Genitalverstümmelung“.

mit Drittländern dafür einsetzen, dass die Menschenrechte der betroffenen Frauen und Mädchen geachtet werden“.<sup>14</sup>

Genitalverstümmelungen von Mädchen und Frauen sind in 28 afrikanischen Staaten, einigen arabischen und asiatischen Ländern sowie unter afrikanischen Einwanderern in Europa und den USA verbreitet. Eine Reihe von afrikanischen Ländern hat mittlerweile Strafgesetze gegen die Praktik erlassen. In acht europäischen Staaten wurde weibliche Genitalverstümmelung als eigenständiger Straftatbestand in die Strafgesetze aufgenommen (Stand: September 2007). Das sind Belgien, Dänemark, Großbritannien, Italien, Norwegen, Österreich, Schweden und Spanien. In Deutschland ist Genitalverstümmelung zwar nicht ausdrücklich im Strafgesetzbuch genannt. Dennoch ist sie zumindest als Körperverletzung nach den §§ 223 ff. StGB strafbar. Des Weiteren kann nach höchstrichterlicher Rechtsprechung bei drohender Genitalverstümmelung sorgeberechtigten Personen zumindest das Aufenthaltsbestimmungsrecht, wenn nicht sogar umfänglich das Sorgerecht zum Wohl des Kindes entzogen werden.<sup>15</sup>

Aber Strafandrohung und Sorgerechtsentzug allein verhindern keine Straftat. Präventionsarbeit ist wichtig. Es muss ein Bewusstsein für die Schädlichkeit der Praktik geschaffen werden. Mittlerweile gibt es eine Reihe von Erfahrungen aus verschiedenen europäischen Ländern über gute Ansatzmöglichkeiten. So ist zum Beispiel die (bevorstehende) Geburt einer Tochter ein günstiger Zeitpunkt für ein Präventionsgespräch, sei es durch medizinisches Personal oder Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Jugendämtern oder Schulen. Wichtige Voraussetzung für eine Vertrauensbildung sind auf jeden Fall fundierte Kenntnisse über die Problematik und über Hintergründe und gleichzeitig ein sensibles Auftreten.<sup>16</sup>

### Zwangsverheiratung

Zwangsverheiratung liegt vor, wenn die zivilrechtlich gültige Ehe nicht auf der Grundlage zweier freier Willenserklärungen geschlossen wurde. Jeder Zwang, der zur Eheschließung führt, sei es körperlicher oder psychischer, schließt die Freiwilligkeit aus. Studien belegen,<sup>17</sup> dass häusliche Gewalt überdurchschnittlich oft in Ehen vorkommt, die auf Druck von Familienangehörigen geschlossen wurden. Zwangsverheiratung verhindert die Chance auf ein selbst bestimmtes Leben für Frauen. Es ist eine Menschenrechtsverletzung und steht im Widerspruch zu Art. 16 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und Art. 12 der Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten. Über das genaue Ausmaß innerhalb der EU gibt es noch keine vergleichbaren Daten. Hier besteht noch erheblicher Forschungsbedarf. Das Europäische Parlament verurteilte am Internationalen Frauentag 2005 Zwangsehen und forderte die EU-Mitgliedstaaten und die Europäische

<sup>14</sup> Erklärung von Benita Ferrero-Waldner, Kommissarin für Außenbeziehungen und Nachbarschaftspolitik und Louis Michel, Kommissar für Entwicklung und humanitäre Hilfe anlässlich des Internationalen Tages zur vollständigen Ächtung der Genitalverstümmelung von Frauen und Mädchen am 6. Februar 2008, IP/08/182 vom 5. Februar 2008; weitere Informationen: ec.europa.eu/external\_relations/human\_rights/intro/index.htm.

<sup>15</sup> vgl. Beschluss des BGH vom 15. Dezember 2004 – XII ZB 166/03.

<sup>16</sup> Weitere Informationen erhalten Sie auf der Website von TERRE DES FEMMES e.V. www.frauenrechte.de.

<sup>17</sup> vgl. z. B. Rainer Strobel und Olaf Lobermeier, Zwangsverheiratung: Risikofaktoren und Ansatzpunkte zur Intervention, in: BMFSFJ (Hg.), Zwangsverheiratung in Deutschland, S. 27 ff.

Kommission auf, alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um die Täter zu bestrafen<sup>18</sup>. Dies sollte auch erfolgen, wenn die Zwangsverheiratung von Personen außerhalb der Hoheitsgebiete der EU-Staaten veranlasst wurde.

In Deutschland wird das Thema Zwangsverheiratung spätestens seit dem gewaltsamen Tod von Hatun Sürücü 2005<sup>19</sup> öffentlich diskutiert. In der Arbeitsgruppe „Partizipation und Recht“ zum Nationalen Integrationsplan<sup>20</sup> spielte die Problematik hinsichtlich der unzureichenden Schutzmöglichkeiten von Betroffenen eine herausragende Rolle. Denn obwohl Zwangsverheiratung verboten ist und unter Strafe steht<sup>21</sup>, gehen die Vorstellungen von dem Tatbestand weiterhin auseinander, werden Hilfe Suchende von Verwaltungsbediensteten, aber auch in Jugendämtern oder Polizeidienststellen nicht selten aus Ignoranz und Mangel an Kenntnissen trotz erheblicher Gefährdungslage abgewiesen.

### Europäische Programme gegen Gewalt

Die EU stellt jährlich fast 9 Mrd. EURO im Rahmen von ca. 100 Förderprogrammen zur Verfügung, um innovative Maßnahmen und Projekte gegen Gewalt EU-weit in den unterschiedlichsten Bereichen anteilig mit jeweils 20% bis 70% zu finanzieren. Verwaltet werden die Programme grundsätzlich durch die Europäische Kommission in Brüssel. Die Mittel müssen unmittelbar bei der Kommission oder in beauftragten nationalen Kontaktstellen beantragt werden. Antragsteller/-innen können Unternehmen, Verbände, Vereine, Universitäten, Forschungseinrichtungen oder regionale und lokale Gebietskörperschaften sein.<sup>22</sup>

### DAPHNE - Programme gegen Gewalt

Die EU unterstützt den Kampf gegen Gewalt im Wesentlichen mit DAPHNE-Programmen.<sup>23</sup> Mit den präventiv ausgerichteten Aktionsprogrammen DAPHNE I (2000-2003)<sup>24</sup> und DAPHNE II (2004-2008)<sup>25</sup> förderte sie über 400, insbesondere grenzüberschreitende Projekte, die sich im Kampf gegen Gewalt gegen Kinder, Jugendliche und Frauen engagieren.<sup>26</sup> DAPHNE I eröffnete eine europäische Zusammenarbeit auf der Ebene nichtstaatlicher Organisationen, die bei der Bekämpfung von Gewalt eine zentrale Rolle spielen. Das Programm sollte dazu beitragen, dass Erfahrungen ausgetauscht, europäische Netzwerke auf- und ausgebaut und Konzepte gefördert und verbreitet werden. So wurde zum Beispiel zum Aufbau von Präventionsmaßnahmen gegen Frauenhandel 2000/2001 von

<sup>18</sup> schriftliche Anfrage E-2881/05 von Hiltrud Breyer (Verts/ALE) an die Kommission.

<sup>19</sup> Es gab dazu diverse Berichterstattungen in den Medien, zuletzt im August 2007 über die Revisionsverhandlung vor dem BGH über den „Ehren“-mord an der Deutschen türkischer Abstammung, die in Berlin lebte und von ihrem jüngsten Bruder erschossen worden war. „Sie lebte wie eine Deutsche“.

<sup>20</sup> Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hg.), Der Nationale Integrationsplan – Neue Wege – Neue Chancen, 2007, [www.bundesregierung.de](http://www.bundesregierung.de).

<sup>21</sup> besonders schwerer Fall der Nötigung nach § 240 Abs. 4 Nr. 1, 2. Alt. Strafgesetzbuch.

<sup>22</sup> vgl. hierzu den Beitrag von Ines Spengler zu EU-Aktionsprogrammen in diesem Band.

<sup>23</sup> weitere Infos über DAPHNE-Toolkit: [http://ec.europa.eu/justice\\_home/daphnetoolkit/](http://ec.europa.eu/justice_home/daphnetoolkit/).

<sup>24</sup> Beschluss Nr. 293/2000/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Januar 2000 (ABl. L 34 v. 9. 2.2000 S.1).

<sup>25</sup> Beschluss Nr. 803/2004/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. April 2004 (ABl. L 143 v. 30. 4.2004 S.1).

<sup>26</sup> Informationen u. a. unter [http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/funding/daphne/funding\\_daphne\\_de.htm](http://europa.eu.int/comm/justice_home/funding/daphne/funding_daphne_de.htm).

der Europäischen Kommission ein Expertenteam aus Deutschland<sup>27</sup> nach Weisrussland gesandt, um vor Ort, insbesondere in der Grenzregion zur Ukraine und Polen und in Minsk, die Situation zu analysieren. Es wurden u. a. Gespräche mit staatlichen Stellen und nicht-staatlichen Organisationen geführt und auf dieser Basis verschiedene Vorschläge für eine präventive, länderübergreifende Kooperation und für die Strafverfolgung erarbeitet. Diese wurden in der Folgezeit bis 2006 umgesetzt. Im Mittelpunkt von Daphne II standen Projekte zur Prävention von Gewalt und zur Unterstützung von Gewaltopfern. Es sollte Bewusstsein geschaffen werden für die Ursachen von Gewalt sowie deren persönliche und soziale Schäden für die Betroffenen, deren Familien, für Gemeinschaften und die Gesellschaft. Wegen des Erfolges der Programme wurde DAPHNE III für den Zeitrahmen 2007-2013 beschlossen.<sup>28</sup> Der Fokus liegt auf der Gewaltbetroffenheit von Kindern, Jugendlichen und Frauen sowie Gesundheitsschutz, Wohlstand und sozialem Zusammenhalt. Eingeschlossen sind auch präventive Maßnahmen zur Verhinderung sexuellen Missbrauchs und des Menschenhandels. Dieses Programm soll auch dazu beitragen, die EU-Politik zur öffentlichen Gesundheit, zu Menschenrechten, Geschlechtergleichheit und zum Schutz von Kindern umzusetzen.

### Europarat

Der 1949 gegründete Europarat hat seinen Sitz in Straßburg und ist die älteste zwischenstaatliche politische Organisation des Kontinents. Der Staatenbund umfasst 47 Länder. Zwei seiner Hauptziele sind die Menschenrechte zu schützen sowie die Rechtsstaatlichkeit sicherzustellen. Der Europarat führt entsprechende Programme durch. Seine 2004 gestartete Kampagne zur Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen, einschließlich der häuslichen Gewalt, wurde im März 2008 abgeschlossen.<sup>29</sup> Dem Programm der Kampagne liegt die Feststellung zugrunde, dass Gewalt gegen Frauen auf einem Machtgefälle zwischen Frauen und Männern basiert und eine schwere Diskriminierung der Frauen in der Gesellschaft und in der Familie bedeutet. Gewalt gegen Frauen stellt nicht nur eine Menschenrechtsverletzung dar, sondern ein ernsthaftes Hindernis für die Überwindung der Ungleichstellung von Frauen und Männern in der Gesellschaft.

### CEDAW Alternativberichte von NGOs der Unionsbürgerinnen

Mittlerweile nutzen immer mehr NGOs in den europäischen Staaten die Möglichkeit, auf UN-Ebene über CEDAW<sup>30</sup> (Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women) auf Defizite hinsichtlich der Situation der Mädchen und Frauen in ihrem eigenen Land aufmerksam zu machen. Sie fertigen zu den offiziellen Staatenberichten

<sup>27</sup> unter der Leitung der Autorin für die Europäische Kommission: BASNET Experts Regina Kalthegener, Team Leader, Legal expert, Manfred Paulus, Law enforcement expert, Bärbel Uhl, Victim protection expert, „Combating Trafficking in Women in the Republic of Belarus REF: No. Svedang – NIS – ER/E/1 Basnet, Brussels, Final Report July 2001.“

<sup>28</sup> Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Kinder, Jugendliche und Frauen sowie zum Schutz von Opfern und gefährdeten Gruppen (Programm DAPHNE III) als Teil des Generellen Programms „Grundrechte und Justiz“. [http://www.europarl.de/aktuell/themen\\_des\\_monats/September06\\_Gewalt.html](http://www.europarl.de/aktuell/themen_des_monats/September06_Gewalt.html).

<sup>29</sup> [http://www.coe.int/t/dc/campaign/stopviolence/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dc/campaign/stopviolence/default_en.asp).

<sup>30</sup> <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/>. Vgl. den Beitrag von Beate Rudolf in diesem Band.



Alternativberichte (vormals „Schattenberichte“ genannt)<sup>31</sup>, die dem CEDAW-Ausschuss für die Beurteilung der tatsächlichen Situation im Land zugesandt werden. Der Ausschuss selber greift im „konstruktiven Dialog“ mit den Regierungsdelegationen in seinen Fragen und seinen Stellungnahmen in den abschließenden Stellungnahmen auf sie zurück. Hier besteht eine Chance für NGOs, zu ihrem Heimatland öffentlich wirkungsvoll hinsichtlich der verschiedenen Formen von Gewalt und Diskriminierung von Frauen zu berichten. Alle Berichte werden auf UN-Ebene veröffentlicht. Kein Staat steht gerne „unmoralisch“ da. Die Berichte sind weltweit für jede/-n einsehbar und abrufbar und erzeugen so Handlungsdruck auf die Regierungen der betreffenden Staaten.

### Fazit

Probleme erkannt – Gefahr gebannt? Trotz der Vielzahl von Richtlinien, Präventionskampagnen, Antigewaltprogrammen und Aktionsplänen scheint es bis heute kaum möglich gewesen zu sein, auch nur annähernd das Ausmaß von Gewalt zu reduzieren. Dennoch hat sich eine Menge getan. Gewalt gegen Frauen wird in unserer Gesellschaft nicht mehr nur als Randthema wahrgenommen. Eine Reihe europäischer Richtlinien und innerstaatlicher gesetzlicher Regelungen, wie zum Beispiel das Gewaltschutzgesetz in Deutschland, bieten inzwischen eine rechtliche Basis und Chance, aktiv eigene Rechte wahrzunehmen. Wer prügelt, muss gehen. Besser denn je ist die Möglichkeit geschaffen worden, sich als Betroffene aus einer gewalttätigen Beziehung zu lösen. Kontinuierlich, wenn auch weiterhin von finanziellen Rückschlägen begleitet, werden spezifische Hilfen geschaffen, es werden zum Beispiel Hotlines und Fachberatungsstellen eingerichtet. Trotzdem bleibt Präventionsarbeit gegen Gewalt gegen Frauen in absehbarer Zukunft wohl ein mühsames Unterfangen. Aber das soll nicht abschrecken und nicht entmutigen. Nach über zwanzig Jahren kontinuierlicher Lobbyarbeit schafften es Mitte der 90er Jahre des vergangenen Jahrhunderts Frauenorganisationen, Aktivistinnen und Politikerinnen, dass der Bundestag mehrheitlich Vergewaltigung in der Ehe unter Strafe stellte. Steter Tropfen höhlt den Stein! Ein breites Spektrum von Frauennetzwerken auf europäischer Ebene kann dazu beitragen, über die europäische Ebene den nationalen Zielen näher zu kommen.

<sup>31</sup> Beispiel für einen „Schattenbericht“ deutscher NGOs auf der Website von TERRE DES FEMMES e.V. [www.frauenrechte.de](http://www.frauenrechte.de). Im Dezember 2008 wird der nächste deutsche Alternativbericht veröffentlicht (Hinweise dazu auf der Webseite des deutschen Frauenrates, [www.frauenrat.de](http://www.frauenrat.de)).

### Literaturhinweise und Links

**BMFSFJ (Hg.) 2004:** Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland.

Eine repräsentative Untersuchung zu Gewalt gegen Frauen in Deutschland, Nachdruck 2006, <http://www.bmfsfj.de>.

**BMFSFJ (Hg.) 2007:** Zwangsverheiratung in Deutschland, Forschungsreihe Band 1, auch als pdf-Datei erhältlich unter <http://www.bmfsfj.de/Publikationen>.

**DAPHNE Programm:** [http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/funding/daphne/funding\\_daphne\\_de.htm](http://europa.eu.int/comm/justice_home/funding/daphne/funding_daphne_de.htm).

**DAPHNE III:** [http://ec.europa.eu/justice\\_home/funding/daphne3/funding\\_daphne3\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/funding/daphne3/funding_daphne3_en.htm).

**Deutsches Institut für Menschenrechte (Hg.):** Die „General Comments“ zu den VN-Menschenrechtsverträgen, Baden-Baden, 1. Auflage 2005.

**Europarat, Sekretariat des Ausschusses für Gleichberechtigung von Frauen und Männern (Hg.):**

Handbuch für ParlamentarierInnen, Parlamentarische Versammlung des Europarats, <http://assembly.coe.int>.

**Gruber, Franziska/KaltheGener, Regina:** Stellungnahme von TERRE DES FEMMES e.V. – Menschenrechte für die Frau zu der öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zum Thema „Bekämpfung von Genitalverstümmelung“ am 19. September 2007, veröffentlicht als pdf-Datei unter <http://www.bundestag.de> als Ausschussdokument oder unter <http://www.frauenrechte.de>.

**KaltheGener, Regina:** Sind Menschenrechte auch Frauenrechte? veröffentlicht auf der Website der Autorin <http://www.kanzlei-kaltheGener.de> und in der Planerin 2009, International verbriefte Frauenrechte, TERRE DES FEMMES (Hg.), Tübingen 2008.

**Vereinte Nationen, Wirtschafts- und Sozialrat:** Bericht der Sonderberichterstatterin (Radhika Coomaraswamy) zum Thema „Gewalt gegen Frauen – Ursachen und Folgen“, gemäß der Resolution 1995/85 der Menschenrechtskommission, E/CN.4/1996/53 vom 5. Februar 1996.

Birgit Locher und Barbarita Schreiber

## Die Ware Mensch: Frauenhandel in Europa

Frauenhandel ist ein Verbrechen, das weltweit immer besorgniserregendere Ausmaße annimmt. Das Geschäft mit der Ware Mensch ist inzwischen zu einer der lukrativsten Einnahmequellen internationaler Verbrecherringe geworden, deren Profite jene aus dem Drogen- und Waffenhandel längst überstiegen haben (CRS Report for the US Congress 2005)<sup>1</sup>. Etwa 75% aller Opfer des Menschenhandels werden zum Zweck der sexuellen Ausbeutung verschleppt und verkauft, die meisten von ihnen sind Frauen und Mädchen. Der kleinere Teil endet in Zwangsarbeit in „sweat shops“, wo sklavereiähnliche Bedingungen herrschen, aber auch in privaten Haushalten und in Schuldknechtschaft. Opfer des Frauenhandels wurden und werden noch immer ihrer fundamentalsten Rechte beraubt, darunter auch ihres Rechts auf körperliche Integrität<sup>2</sup>.

Obwohl Frauenhandel kein neues Phänomen in Europa ist, kam es erst Mitte der 1990er Jahre auf die politische Agenda der Europäischen Union. Politikprogramme wie STOP und DAPHNE<sup>3</sup> sind Ausdruck eines qualitativen Politikwandels im Bereich der Gleichstellungspolitik, der den engen Bereich der Marktorientierung überschreitet. War Gleichstellungspolitik in der EU über Jahrzehnte hinweg auf den Arbeitsmarkt konzentriert, d. h. auf die Gleichbehandlung von Männern und Frauen am Arbeitsplatz, so fand zu Beginn der 1990er Jahre eine allmähliche Ausweitung der Agenda statt. So ist es nicht zuletzt diesem erweiterten Ansatz in der Gleichstellungspolitik zu verdanken, dass der Handel mit Frauen, der in den 1970er und 1980er Jahren im Kontext der EU primär als ein Problem der illegalen Immigration und des organisierten Verbrechens verstanden wurde, seit den 1990er Jahren zunehmend auch aus einer Menschenrechts- und Frauenrechtsperspektive betrachtet wird (vgl. Locher 2007).

Zu den grundlegenden Ursachen des Frauenhandels zählen auf der einen Seite Armut, Arbeitslosigkeit, mangelnde schulische Bildung, fehlender Zugang zu Ressourcen und fehlende Lebensperspektiven in den Herkunftsländern (sogenannte „push-Faktoren“). Auf der anderen Seite stehen „pull-Faktoren“ wie der Grad ökonomischer Entwicklung und Wohlstand, geographische Erreichbarkeit und Verdienstmöglichkeiten, die bestimmte Zielländer attraktiv erscheinen lassen. Hinzu kommt, dass sich in den Industrieländern der Trend hin zu billigen, illegalen Arbeitskräften kontinuierlich verstärkt und auch Frauen und

<sup>1</sup> <http://openrcs.cdt.org/document/RL34317>.

<sup>2</sup> Das UN-Zusatzprotokoll von 2000 definiert Menschenhandel als „(...) the recruitment, transportation, transfer, harboring or receipt of persons involving elements of coercion, deception, violence, physical and psychological abuse for the purpose of exploitation“. Diese Definition gilt inzwischen als konsensual. Vgl. <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCbook-e.pdf> (Original in Englisch) und <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2005/6809.pdf> (deutsche Übersetzung).

<sup>3</sup> Zu STOP und DAPHNE vgl. die Informationsseite der EU “Legislation being adopted against trafficking in human beings and the sexual exploitation of children” [http://ec.europa.eu/justice\\_home/doc\\_centre/crime/trafficking/doc\\_crime\\_human\\_trafficking\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/crime/trafficking/doc_crime_human_trafficking_en.htm).

Kinder einschließt, die zum Zweck der Prostitution und Pornographie ausgebeutet werden können. Zwischen diese „push-pull-Dynamik“ treten Menschenhändler (und in wachsendem Maße auch Menschenhändlerinnen), organisiert in kleineren Gangs bis hin zu großen organisierten Verbrechersyndikaten, die die Ware Mensch auf dem Weltmarkt in Umlauf bringen (IOM 2000: 44ff).

Obwohl die Datenerfassung nach wie vor schwierig ist (vgl. IOM 2000: 29ff), sind sich Fachleute darin einig, dass das Problem des Frauenhandels stetig zunimmt. Die Vereinten Nationen und die Internationale Organisation für Migration (IOM) gehen davon aus, dass jährlich etwa vier Millionen Menschen weltweit Opfer des Menschenhandels werden<sup>4</sup>.

### Frauenhandel in der EU: Problemdimension und Politikreaktionen

Die Zahl der jährlich sowohl in die Mitgliedstaaten der EU als auch innerhalb der EU verschleppten betroffenen Opfer von Frauenhandel wird auf ca. 500 000 geschätzt. In den 1970er Jahren wurden vor allem Frauen aus Südostasien, insbesondere aus Thailand und den Philippinen, in die Länder der Europäischen Gemeinschaft eingeschleust (Barry 1979). In den 1980er Jahren kamen mehr und mehr Frauen und Mädchen aus Lateinamerika und der Karibik hinzu, vor allem aus der Dominikanischen Republik, aus Brasilien und Kolumbien, aber auch aus Ecuador und Chile und zu einem geringeren Anteil Frauen aus Afrika (Leidholdt 1996: 87).

Als das Problem in den 1970er und 1980er Jahren zusehends brisanter wurde, reagierte die Europäische Union zunächst lediglich mit einer Verschärfung ihrer Maßnahmen gegen illegale Immigration. Strengere Grenzkontrollen, restriktivere Visaausgaben und sofortige Abschiebung galten als probate Mittel, um Frauenhandel zu bekämpfen. Die vorherrschende Sichtweise von Menschenhandel als Phänomen illegaler Immigration ging einher mit einem sehr begrenzten Repertoire an Politik-Maßnahmen. Während einzelne Mitgliedstaaten wie Belgien und die Niederlande bereits in den späten 1980er und frühen 1990er Jahren Frauenhandel auf nationaler Ebene als komplexes Phänomen verstanden, das nur mit einem multidimensionalen Ansatz und nicht zuletzt mit Opferschutzprogrammen bekämpft werden kann, blieb von Seiten der EU eine eigenständige und umfassende Politikantwort auf das Problem aus.

Nach dem Fall des Eisernen Vorhangs und der Berliner Mauer gewann die Problematik des Frauenhandels eine neue quantitative und qualitative Dimension. Plötzlich wurden die Staaten Mittel- und Osteuropas zu Hauptherkunftsländern für Opfer des Frauenhandels. Die traditionelle Nord-Süd-Route hat damit gegenüber der neuen Ost-West-Route an Bedeutung verloren. Inzwischen kommen die meisten der in die EU gehandelten Frauen aus Mittel- und Osteuropa, insbesondere aus Albanien, Tschechien, Ungarn, Polen, Rumänien, Bulgarien und der Ukraine (Siron/Baeveghem 1999; vgl. auch IOM 2000, 67-73). Nach der Osterweiterung der EU 2004 sind einige der neuen EU-Mitgliedstaaten sowohl zu Herkunfts- als auch zu Zielländern geworden. Beispielsweise werden Frauen aus ärmeren

<sup>4</sup> Vgl. auch <http://www.coatnet.org/en/45266.asp>.

Nicht-EU-Staaten nach Polen geschleust, während gleichzeitig polnische Frauen vor allem in die reicheren EU-Staaten wie Deutschland oder Schweden verschleppt werden.

Trotz des immens gewachsenen Problemdrucks reagierte die Europäische Union auch zu Beginn der 1990er Jahre nur mit einer weiteren Verschärfung ihrer Maßnahmen gegen illegale Immigration und organisiertes Verbrechen. Erst in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre gelang es einem frauenpolitisch engagierten Netzwerk aus feministischen EU-Politikerinnen, Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs) und Wissenschaftlerinnen, Frauenhandel aus einer neuen Perspektive zu präsentieren: nämlich als Verletzung der Menschenrechte von Frauen und als Ausdruck von Gewalt gegen Frauen. Das konzentrierte Engagement dieser Akteurinnen gegen Frauenhandel und die „Einspeisung“ dieser neuen Sichtweisen in die Institutionen der Europäischen Union führten nicht nur dazu, dass Frauenhandel auf die politische Agenda der EU gelangen konnte, sondern bewirkten auch eine veränderte Problemwahrnehmung, die ein erweitertes Instrumentarium politischer Maßnahmen nach sich zog (vgl. Locher 2007).

### Der Beginn des EU-Engagements gegen Frauenhandel

Den Auftakt des EU-Engagements gegen Frauenhandel stellte 1996 eine hochrangige Konferenz in Wien dar, bei der Repräsentant/-inn/-en der damals 15 EU-Mitgliedstaaten und der mittel- und osteuropäischen Kandidatenländer, Mitarbeiter/-innen internationaler Organisationen wie der UN, des Europarats und der EU-Institutionen sowie Wissenschaftler/-innen, Expert/-inn/-en und Aktivist/-inn/-en aus Nicht-Regierungsorganisationen zusammenkamen.

Im Zentrum der ersten EU-Aktivitäten gegen Frauenhandel stand die Schwedin Anita Gradin, die es als Kommissarin für die 1995 neu gegründete Task Force Justiz und Inneres zu ihrem Ziel erklärt hatte, Frauenhandel auf die Agenda der EU zu bringen.

Ein Hauptziel der Wiener Konferenz lag darin, die Reichweite und das Ausmaß der Frauenhandelsproblematik deutlich zu machen. In Wien wurden zum ersten Mal offiziell Schätzungen präsentiert, die davon ausgingen, dass jährlich bis zu eine halbe Million Frauen und Mädchen von Menschenhändlern in die EU gebracht werden. Diese Zahlen ließen Politiker/-innen und Presseleute aufhorchen. Zugleich wurde Frauenhandel erstmals deutlich als eine Verletzung der Menschenrechte von Frauen angeprangert. Der Rückgriff auf den international seit der Weltmensenrechtskonferenz von 1993<sup>5</sup> bereits etablierten Menschenrechtsdiskurs erwies sich als überaus erfolgreiche Strategie, auf die Verantwortung der EU bei der Bekämpfung des Problems hinzuweisen.

Weitere politische Maßnahmen folgten prompt. Im Herbst 1996 fand ein informelles Treffen der Justiz- und Innenminister statt, um sexuelle Gewalt, das Problem des Frauenhandels und die sexuelle Ausbeutung von Kindern zu diskutieren. Kurz danach wurde mit STOP („sexual trafficking of persons“) das erste Politik-Programm der Europäischen Union

<sup>5</sup> [http://www.bmz.de/de/themen/menschenrechte/frauenrechte/internationale\\_vereinbarungen/index.html](http://www.bmz.de/de/themen/menschenrechte/frauenrechte/internationale_vereinbarungen/index.html).

gegen Frauenhandel verabschiedet. STOP wurde mit einem Budget von 6,5 Mio. ECU ausgestattet und zielte darauf ab, die Kooperation zwischen Strafverfolgungsbehörden und Polizei in den EU-Mitgliedstaaten auszubauen und Trainingsprogramme für Beamte/-innen anzubieten.

### Die Ausweitung des Kampfes gegen Frauenhandel

Unter dem Eindruck der Weltfrauenkonferenz von Peking 1995 gewann das Thema „Gewalt gegen Frauen“ mehr und mehr Prominenz und wurde zu einem „Rahmen“, der eine Fülle von Menschenrechtsverletzungen gegen Frauen umfasste – nicht zuletzt auch Frauenhandel. Die Peking-Konferenz hatte zugleich auch den Anstoß gegeben für die Netzwerkbildung zwischen den europäischen NGOs. Im Anschluss an die Konferenz gründete sich EUNATW (European Network against Trafficking in Women), das als Dachorganisation für national agierende Netzwerke, wie z. B. den deutschen KOK (Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess) fungiert. In diese Zeit fiel auch ein Maßnahmenpaket der Landesregierung Nordrhein-Westfalen zur Bekämpfung von Menschenhandel, das die Förderung von acht spezialisierten Fachberatungsstellen mit Personalkosten und Honorarmitteln veranlasste. In Zusammenarbeit mit ihnen koordiniert die Landesregierung die Aktivitäten zum Thema am Runden Tisch „Internationaler Menschenhandel mit ausländischen Frauen und Mädchen in NRW“, der 1995 eingerichtet wurde<sup>6</sup>. Zur sicheren Unterbringung betroffener Frauen stellt das Land seit 1997 gesonderte Mittel zur Verfügung.

1997 startete die EU die sogenannte DAPHNE-Initiative, ein weiteres Politik-Programm gegen Menschenhandel und die sexuelle Ausbeutung von Kindern. Die EU stattete DAPHNE zu Beginn mit 3 Mio. ECU aus, eine Summe, die vor allem NGO-Projekten in den Mitgliedstaaten der EU zugute kommen sollte. Durch die institutionellen Veränderungen, die der Amsterdamer Vertrag mit sich brachte, konnten Abgeordnete des Europaparlaments (EP) nun größeren Einfluss nehmen, zumal DAPHNE unter die sogenannte „co-decision procedure“ fiel, die dem EP mehr Entscheidungsbefugnisse gab. Es gelang den Mitgliedern des Frauenausschusses in Zusammenarbeit mit Wissenschaftlerinnen und NGO-Aktivistinnen, ihren durch das neue Mitentscheidungsverfahren gewonnenen Einfluss in dem Politikformulierungs- und Entscheidungsprozess voll auszuspielen. Beide „Rahmen“ – Menschenrechte und Gewalt gegen Frauen – wurden in den Programmtext aufgenommen. Nach mehrjährigen Verhandlungsprozessen wurde DAPHNE dank des erfolgreichen Engagements feministischer Politikerinnen schließlich im Januar 2000 durch den Rat in ein mehrjähriges Aktionsprogramm gegen Gewalt umgewandelt.

Da das Programm äußerst positiv angenommen wurde und erfolgreich war, wurde es bereits zweimal verlängert: Es folgten DAPHNE II und zuletzt DAPHNE III. Aktuell können im Zeitraum 2007 - 2013 grenzüberschreitende Projekte zur Prävention und Unterstützung von Opfern des Menschenhandels aus DAPHNE III mit EU-Mitteln gefördert werden. Unterstützt wird dabei u. a. der Auf- und Ausbau multidisziplinärer Netze für die Zusammenar-

<sup>6</sup> <http://www.mgffi.nrw.de/frauen/menschenhandel/>.

beit zwischen Organisationen, der Austausch von Informationen und bewährten Praktiken sowie die Sensibilisierung der Öffentlichkeit. Das DAPHNE III-Programm ist für die Förderperiode 2007 - 2013 mit insgesamt 116,85 Mio. Euro ausgestattet. Je Projekt beträgt die Fördersumme zwischen 50.000 und 175.000 Euro, wobei der Beitrag der Kommission an den förderfähigen Kosten bei bis zu 80% liegen kann.<sup>7</sup>

### Die Konsolidierung der Anti-Frauenhandels-Politik im Primärrecht der EU

Internationale Ereignisse wie Peking+5/+10 und die Verhandlungen über ein neues UN-Protokoll zu organisiertem Verbrechen im Jahr 2000, bei dem auch ein Zusatzprotokoll zu Menschenhandel verabschiedet wurde, boten Gelegenheiten, die Frauenhandelthematik auch in der EU weiter voranzutreiben. Ein erstes deutliches Signal in Richtung Konsolidierung war bereits die Ratifizierung und Implementierung des Amsterdamer Vertrags, in dem erstmals im Primärrecht der EU der Kampf gegen Menschenhandel als Aufgabe der Gemeinschaft beschrieben wurde. In Artikel 29 Titel VI (Kooperation von Polizei und Justiz in strafrechtlichen Angelegenheiten) wurden explizit Maßnahmen gegen Menschenhandel aufgeführt. Auch die Grundrechtecharta der EU, die nach Inkrafttreten des Lissabon-Vertrages voraussichtlich 2009 rechtsverbindlich werden soll, hat einen ganzen Artikel dem Verbot von Sklaverei und Zwangsarbeit gewidmet. So heißt es in Artikel 5 (Absatz 3) eindeutig: „Menschenhandel ist verboten.“

Die rechtliche Verankerung des Kampfes gegen Frauenhandel im *acquis communautaire*, d. h. im gemeinschaftlichen Besitzstand der EU, bedeutet auch, dass Maßnahmen gegen Frauenhandel Bestandteil der Beitrittsverhandlungen mit den Kandidatenländern im Zuge der Osterweiterung waren. Dies stellte einen wichtigen Schritt dar, nicht zuletzt, da die Länder Mittel- und Osteuropas inzwischen zu den Hauptherkunftsländern gehandelter Frauen gehören. Konsequenterweise wurden die beiden Politikprogramme STOP und DAPHNE jeweils in ihrer zweiten Phase für die Beitrittsanwärter geöffnet.

Allerdings zeigte sich im Kontext der Beitrittsverhandlungen bald, dass allein mit der rechtlichen Übernahme des *acquis* insbesondere im Bereich der Gleichstellungspolitik zwar eine *de jure* Anpassung stattgefunden hat, nicht jedoch eine *de facto* Veränderung. So wurde der Bereich Frauenhandel in den jährlichen Fortschrittsberichten etlicher Kandidatenländer immer wieder als „kritisch“ oder als „problematisch“ bezeichnet, etwa im Falle Polens, ohne dass jedoch daraus Konsequenzen gezogen worden wären. Ein Schlüsselproblem bestand darin, dass es keine eindeutigen und umfassenden Indikatoren gab, die objektive Kriterien boten, um Fortschritt zu messen (Steinhilber 2002: 3; Bretherton 2002). Es ist daher wenig überraschend, dass Wissenschaftlerinnen wie NGO-Aktivistinnen (z. B. Steinhilber 2002; Krizsán and Zentai 2006; Bretherton 2002) den Erweiterungsprozess als „verpasste Gelegenheit“ im Hinblick auf die Umsetzung einer umfassenden Gleichstellungspolitik, die auch neuere Themen wie Frauenhandel umfasst, bezeichnen.

<sup>7</sup> Zu den Fördermöglichkeiten durch DAPHNE vgl. den Beitrag von Ines Spengler in diesem Band.

### Ein Durchbruch: EU-weite Angleichung des Strafrechts und Kooperation bei der Strafverfolgung

Nach dem Gipfel von Tampere 1999, bei dem die Innen- und Justizminister/-innen der EU-Mitgliedstaaten weit reichende Maßnahmen zur Zusammenarbeit in ihrem Zuständigkeitsbereich verabschiedeten und in diesem Zuge auch den Kampf gegen Frauenhandel als eine Aufgabe der Union auswiesen, folgte mit dem EU-Rahmenbeschluss gegen Menschenhandel im Juli 2002 ein weiterer Konsolidierungsschritt.<sup>8</sup> Der Ministerrat legte damit erstmals Grundelemente der strafrechtlichen Verfolgung des Menschenhandels fest. Die Mitgliedstaaten verpflichteten sich damit, ihre Rechtsordnungen – unter Einhaltung der jeweiligen verfassungsrechtlichen Bestimmungen und Rechtstraditionen – und ihre einschlägigen innerstaatlichen Rechtsvorschriften zu überprüfen. Der Rahmenbeschluss setzt gemeinsame Standards bezüglich der Anklage, der Strafen in besonders gravierenden Fällen (beispielsweise wenn eine besonders schutzbedürftige Person Opfer der Straftat wurde), der Gerichtsbarkeit und Auslieferung sowie in Hinblick auf Anstiftung, Beihilfe und versuchten Menschenhandel. Konkret wurde die Angleichung des Höchstmaßes von Freiheitsstrafen für Frauenhändler in allen EU-Ländern auf mindestens acht Jahre vereinbart.

Zudem einigte man sich auf eine gemeinsame Definition von Menschenhandel, die sich an der Definition des UN-Protokolls zur Verhütung, Bekämpfung und Ahndung von Menschenhandel, insbesondere von Frauen- und Kinderhandel orientiert. Die Implementierung dieser gemeinsam festgelegten Straftatbestände in einzelstaatliche Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten sowie ihre Umsetzung erfolgt allerdings bis heute sehr unterschiedlich.

Erschwerend kommt hinzu, dass es bei aller Übereinstimmung der EU-Mitgliedstaaten im Hinblick auf politische Maßnahmen im Kampf gegen Menschenhandel höchst unterschiedliche Positionen gegenüber dem Phänomen der Prostitution gibt. In manchen EU-Ländern ist die Sexindustrie reguliert oder völlig legalisiert, wie in Deutschland, Österreich und den Niederlanden. In anderen Mitgliedstaaten ist der Erwerb sexueller Dienstleistungen strafbar, etwa in Schweden und Finnland. In diesem Kontext wird die Umsetzung des Rahmenbeschlusses zur Bekämpfung des Menschenhandels in nationales Recht durch Deutschland durch das 37. Strafrechtsänderungsgesetz (StrÄndG vom 18.02.2005) als mangelhaft kritisiert. Anders als beispielsweise das schwedische Recht, sieht das deutsche Strafrecht bis heute keine Bestrafung der Freier, die die Zwangslage der Opfer von Menschenhandel missbrauchen, vor.

Mit der Änderung des deutschen Strafrechts unter der Überschrift „Straftaten gegen die persönliche Freiheit“ (18. Abschnitt StGB) wurden die Strafvorschriften gegen den Menschenhandel neu gefasst und erweitert.<sup>9</sup> Neben der überarbeiteten Vorschrift gegen den Menschenhandel zum Zweck sexueller Ausbeutung (§ 232 StGB) enthält das Gesetz eine neue Strafvorschrift gegen Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft (§ 233 StGB). Die Einführung des Grundtatbestands der Arbeitsausbeutung besagt, dass

der Zwang in „Sklaverei, Schuldknechtschaft oder Arbeitsbedingungen, die in einem auffälligen Missverhältnis zu den Arbeitsbedingungen anderer Arbeitnehmer stehen“, strafbar ist. Zudem wurden Lücken in der Verfolgung einzelner Teilhandlungen der Förderung des Menschenhandels (§ 233a StGB) geschlossen.

Im Kontext der neuen Zusammenarbeit der EU in Rechtsfragen wurde auch das AGIS-Programm ins Leben gerufen, das die Europäische Union von 2003 bis 2006 finanzierte. Sein Zweck bestand darin, Vertreter/-innen der Rechtsberufe, Polizei- und Zollbeamte/-innen sowie Vertreter/-innen von Organisationen zur Opferhilfe aus den EU-Mitgliedstaaten und Kandidatenländern beim Aufbau europaweiter Netzwerke zu unterstützen. Ferner zielte es darauf ab, die Mitgliedstaaten zu einer intensiveren Zusammenarbeit mit Bewerber- und Drittländern zu ermutigen.<sup>10</sup> Derzeit stehen Entscheidungen über Nachfolgeprogramme auf dem Gebiet innere Sicherheit und Strafrecht auf der EU-Agenda. Folgende Programme sind dabei vorgesehen:

- unter dem Rahmenprogramm „Sicherheit und Schutz der Freiheiten“ die neuen spezifischen Programme „Prävention, Abwehrbereitschaft und Folgenbewältigung im Zusammenhang mit Terrorismus und anderen Sicherheitsrisiken“ und „Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung“;
- im Rahmen des Rahmenprogramms „Grundrechte und Justiz“ das neue spezifische Programm „Strafjustiz“<sup>11</sup>.

Neben der Arbeit, die EUROPOL in Form eines fortlaufenden Informationsaustauschs zwischen Verbindungsbeamten und Schulungen für Beamte/-innen der Strafverfolgungsbehörden leistet, ist es von besonderer Bedeutung, dass die Zusammenarbeit der nationalen Polizeibehörden gefördert wird. Mit EUROJUST wurde eine Stelle eingerichtet, in der Staatsanwälte/-innen, Richter/-innen oder Polizeibeamte/-innen, die von den Mitgliedstaaten entsendet werden, die Zusammenarbeit der einzelstaatlichen Verfolgungsbehörden verbessern und strafrechtliche Ermittlungen in Fällen der organisierten Kriminalität und damit auch des Menschenhandels unterstützen. EUROJUST nahm am 1. März 2001 seine Tätigkeit in Brüssel auf und setzte diese im Dezember 2002 in Den Haag fort. Am 9. Juni 2004 unterzeichneten EUROJUST und EUROPOL eine Vereinbarung über ihre künftig enge Zusammenarbeit.

Trotz dieser institutionellen Fortschritte bei der Behördenkooperation gestaltet sich die Zusammenarbeit über nationale Grenzen hinweg nach wie vor schwierig. So belegt ein Beispiel aus der Praxis von SOLWODI e.V. Deutschland (SOLidarity with Women in Distress)<sup>12</sup>, Anlaufstelle für allgemeine Beratung und Rückkehrhilfen für Opfer von Frauenhandel, die damit verbundene Problematik. Ein von der Polizei an eine Kontaktstelle von SOLWODI zur Betreuung und Aufnahme in ein Frauenhaus vermitteltes nigerianisches

<sup>8</sup> <http://europa.eu/scadplus/leg/de/lvb/l33137.htm>.

<sup>9</sup> <http://dip.bundestag.de/btd/15/056/1505657.pdf>.

<sup>10</sup> Vgl. [http://ec.europa.eu/justice\\_home/funding/2004\\_2007/agis/funding\\_agis\\_de.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/funding/2004_2007/agis/funding_agis_de.htm).

<sup>11</sup> [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2005/com2005\\_0124de01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2005/com2005_0124de01.pdf) und [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2005/com2005\\_0122de01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2005/com2005_0122de01.pdf).

<sup>12</sup> Siehe <http://www.solwodi.de>.



Mädchen sollte bereits wenige Tage später abgeschoben werden, da der eigentliche Tatort Amsterdam war und die deutsche Polizei nach ihren Angaben in diesem Falle nichts unternehmen konnte. Hintergrund war, dass das Mädchen auf Grund falscher Versprechungen über London nach Amsterdam gekommen und dort zur Prostitution gezwungen worden war. Von Amsterdam wurde es nach Deutschland gebracht und konnte hier aus einem Bordell flüchten. Der Versuch SOLWODIS, EUROPOL einzuschalten, um eine Abschiebung zu verhindern, brachte keinen Erfolg. Die niederländische Polizei wiederum konnte nicht tätig werden, da sich das Opfer in Deutschland aufhielt (Ackermann 2005: 155f). Der Fall zeigt exemplarisch, dass im Bereich der Strafverfolgung von Menschenhandel nach wie vor eine effektivere Zusammenarbeit auf europäischer Ebene erforderlich ist.

### Initiativen des Europarates

Der Europarat hat – im Gegensatz zur Europäischen Union – das Thema Menschen- und Frauenhandel sehr früh thematisiert und auf seine Agenda gesetzt.<sup>13</sup> Bereits zu Beginn der 1990er Jahre hat der Europarat hochrangige Konferenzen initiiert, um die Problematik zu beleuchten und politische Handlungsoptionen aufzuzeigen. Im Mai 2005 wurde nach siebenjährigem zähem Ringen die Konvention des Europarates gegen Menschenhandel (CETS No. 197) verabschiedet.<sup>14</sup> Sie ist ein umfassendes Instrument, das auf den Schutz von Opfern des Menschenhandels und die Sicherung ihrer Rechte abzielt. Die Konvention konnte erst am 1. Februar 2008 in Kraft treten, nachdem die dafür erforderlichen 10 Ratifizierungen vorlagen. Inzwischen wurde sie (Stand 10.06.2008) von 21 Staaten unterzeichnet, darunter Deutschland, und von 17 ratifiziert.

Die Konvention ist auf alle Formen von Menschenhandel anwendbar, ob innerstaatlich oder grenzübergreifend, ob in Verbindung mit organisiertem Verbrechen oder als Einzeltat. Sie bezieht sich auf Frauen, Männer und Kinder gleichermaßen, unabhängig von der Art des Delikts: sexuelle Ausbeutung, Zwangsarbeit oder -dienste etc. Die Konvention garantiert darüber hinaus die Überwachung der Einhaltung seitens der Mitgliedstaaten durch einen unabhängigen Monitoring-Mechanismus. Mit der Ratifizierung der Konvention verpflichten sich die Unterzeichnerstaaten, ihre Maßnahmen zum Schutz der Opfer von Menschenhandel zu verbessern. Die Konvention ist insofern ein bedeutender Schritt, da sie erstmals nicht allein die Verfolgung der Täter, sondern auch den Schutz der Opfer und der Zeuginnen und Zeugen von Menschenhandel ins Zentrum stellt.

Der Opferschutz darf – ausgehend von der Europaratskonvention – nicht davon abhängig gemacht werden, ob die Betroffenen in einem Strafverfahren aussagen. Neben den direkt Betroffenen müssen auch Zeuginnen und Zeugen, Informantinnen und Informanten sowie deren Angehörige vor Rache oder Einschüchterung geschützt werden. Die Konvention

<sup>13</sup> Der Europarat ist eine am 5. Mai 1949 gegründete und heute 47 Staaten umfassende gesamteuropäische internationale Organisation. Er stellt ein Forum für Debatten über allgemeine europäische Fragen dar. In seinem Rahmen werden zwischenstaatliche, völkerrechtlich verbindliche Abkommen (Europarats-Konventionen) mit dem Ziel abgeschlossen, das gemeinsame Erbe zu bewahren und wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt zu fördern. Siehe [http://www.coe.int/T/D/Com/Europarat\\_kurz/](http://www.coe.int/T/D/Com/Europarat_kurz/).

<sup>14</sup> Siehe [http://www.coe.int/t/dg2/trafficking/campaign/Docs/NewArtFeb08\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dg2/trafficking/campaign/Docs/NewArtFeb08_en.asp).

verlangt von den Vertragsstaaten weiter, dass sie die zuständigen Behörden mit geschultem Personal ausstatten, damit Opfer von Menschenhandel als solche identifiziert und geschützt werden.

### Unterstützung der Opfer: Probleme in der Praxis

Inzwischen hat sich in der EU ein Instrumentarium von Maßnahmen und Rechtsetzungen etabliert mit dem Ziel, den Opfern von Menschenhandel zum Zweck sexueller Ausbeutung innerhalb der Mitgliedstaaten der EU mehr Rechte und Unterstützung zukommen zu lassen. Dies schließt auch eine Stärkung des Rechts auf Aufenthaltsstatus im Bestimmungsland ein. Eine entsprechende Regelung liegt seit April 2004 als EU-Richtlinie vor<sup>15</sup>.

Für Opfer von Frauenhandel in Deutschland bedeutet dies, dass infolge der Angleichung des Ausländerrechts grundsätzlich gegen Frauen aus EU-Mitgliedstaaten nicht wegen eines Verstoßes gegen das deutsche Aufenthaltsgesetz aufgrund ihres Aufenthalts im Bundesgebiet ermittelt werden kann, da sie zumindest eine befristete Aufenthaltserlaubnis und meist auch eine Beschäftigungserlaubnis haben. Erklären diese Frauen, dass sie sich freiwillig prostituieren, hat die Polizei keine Anhaltspunkte, um gegen mögliche Menschenhändler zu ermitteln. Alle anderen Frauen aus Nicht-EU-Ländern hingegen können von der Polizei mangels Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis bei einer Razzia oder Kontrolle zur Vernehmung mitgenommen werden.

In der Praxis wird die Gewährung einer befristeten Aufenthaltsgenehmigung für ausländische Opfer davon abhängig gemacht, ob das Opfer mit der Polizei und den Justizbehörden zusammengearbeitet. Dies stellt jedoch eine zweifelhafte Voraussetzung dar: Die Opfer müssen bei einer Zusammenarbeit mit den Behörden mit Vergeltungsschlägen der Händler oder Zuhälter gegen sich selbst oder ihre Kinder und Angehörige in den Herkunftsländern rechnen und stellen sich deshalb nur selten als Zeuginnen zur Verfügung, damit Täter im Gerichtsverfahren verurteilt werden können. Deshalb fordert die European Women's Lobby, die als Dachorganisation eine Vielzahl von Frauenrechts-NGOs aus allen EU-Mitgliedsländern vertritt, in ihrer Roadmap 2006 - 2010 für die Gleichstellung von Frauen und Männern, die der EU im November 2005 vorgelegt wurde, die Überarbeitung der Richtlinie, um legale Möglichkeiten der Erlangung eines Aufenthaltsstatus zu gewähren, unabhängig von einer Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden.<sup>16</sup>

### Rechte von Frauen und Mädchen stärken

Opfer von Frauenhandel haben nach internationalen Rechtsnormen – zuletzt kodifiziert im UN-Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, welches auch von Deutschland ratifiziert wurde – Rechte, deren Umsetzung allerdings noch lange nicht flächendeckend erreicht ist.

<sup>15</sup> RL 2004/81/EC.

<sup>16</sup> Siehe strategisches Ziel 4.2 der Roadmap, <http://www.womenlobby.org/SiteResources/data/MediaArchive/policies/gender%20equality/EWL%20Road%20Map%20German.pdf>.

Demnach soll jeder Staat für die Opfer von Frauenhandel sorgen, indem er eine angemessene Unterkunft, Beratung und Information, medizinische, psychologische und materielle Hilfe gewährt und Beschäftigungs-, Bildungs- und Ausbildungsmöglichkeiten zur Verfügung stellt.

Die Bekämpfung des Frauenhandels wird in den letzten Jahren von einer Vielzahl von internationalen, nationalen und regionalen Organen und Nicht-Regierungsorganisationen angegangen. Bei der Kooperation erweist es sich jedoch immer wieder als schwierig, einen Ansatz zu finden, der sowohl eine erfolgreiche Strafverfolgung gewährleistet als auch den Schutz und die Interessen der Opfer sicherstellen kann.

So zielen beispielsweise NGOs in den mittel- und osteuropäischen Ländern vor allem auf eine Reintegration von Frauen und Mädchen, die Opfer von Menschenhandel geworden sind. Dabei geht es um umfangreiche medizinische und psychologische Betreuung, Unterkunft, Rechtsberatung sowie Ausbildungs- und Arbeitsmöglichkeiten. Die Kapazitäten der NGOs reichen jedoch personell wie finanziell nicht aus, um eine umfassende Versorgung gewährleisten zu können.

### Fazit

Der Kampf gegen Menschenhandel ist heute an die Spitze der EU-Agenda gerückt. Menschenhandel und insbesondere Frauenhandel wird vom EU-Recht nicht nur als Vergehen im Hinblick auf die sexuelle oder gewerbsmäßige Ausbeutung von Menschen definiert. Er wird als fundamentale Verletzung der Menschenrechte geächtet. Kennzeichnend für den Menschenhandel sind eine erhebliche Beteiligung des organisierten Verbrechens sowie ein breiter Fächer illegaler Geschäfte in verschiedenen Staaten, die als Herkunfts-, Transit- oder Zielländer fungieren. Nur mit aufeinander abgestimmten präventiven Maßnahmen, angemessenem Schutz und Unterstützung der Opfer, strafrechtlicher Verfolgung von sexueller Gewalt in all ihren Ausprägungen sowie Maßnahmen zur Gewährleistung der Strafverfolgung und rechtlicher Zusammenarbeit werden die Mitgliedstaaten der EU im Kampf gegen Menschen- und Frauenhandel erfolgreich sein.

Die EU-Kommission betreibt die Angleichung der einzelstaatlichen Strafrechtsordnungen und -verfahren in den Mitgliedstaaten, um die gerichtliche Zuständigkeit, die Strafverfolgung und die Stellung der Opfer in den Gerichtsverfahren zu klären. Zudem sind die EU-Programme ein wichtiges Instrument zur Stärkung, Entwicklung und Bewertung der Politiken und der Zusammenarbeit innerhalb der EU sowie zwischen den Mitgliedstaaten. Allerdings muss die Umsetzung von EU-Richtlinien, Programmen und Leitlinien innerhalb der einzelnen Mitgliedstaaten realisiert und mit einem entsprechenden Finanzrahmen ausgestattet werden.

Die interdisziplinäre Zusammenarbeit der beteiligten Behörden wie Ausländerbehörden, Sozialämter, Polizei, EUROPOL, INTERPOL und Behörden im Herkunftsland der Frauen gestaltet sich noch immer schwierig. Das bundesweite Kooperationskonzept für den Schutz von Opferzeuginnen zwischen Fachberatungsstellen und Polizei, das in Deutschland von

der Arbeitsgemeinschaft Frauenhandel beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend erarbeitet wurde, basiert auf dem Ansatz, dass Opfer von Menschenhandel geschützt und betreut werden müssen und dass eine effektive Strafverfolgung der Täter am ehesten gewährleistet ist, wenn die Opferzeuginnen für die Dauer des Prozesses im Land bleiben und durch professionelle Beratung und Betreuung stabilisiert werden (vgl. Ackermann 2006: 155). In der Realität hapert es bei der interdisziplinären Zusammenarbeit aber immer dann, wenn die Finanzierung (Unterhalt, Beratung) nicht eindeutig geklärt ist und Kompetenzen nicht zweifelsfrei zugewiesen werden können.

### Literatur

- Ackermann, Lea; Bell, Inge; Koelges, Barbara (2005):** Verkauft, versklavt, zum Sex gezwungen. Das große Geschäft mit der Ware Frau, München: Kösel-Verlag.
- Arlacchi, Pino (2000):** Ware Mensch. Der Skandal des modernen Sklavenhandels, München: Piper-Verlag.
- Barry, Kathleen (1979):** Female Sexual Slavery, Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Bretherton, Charlotte (2001):** Gender mainstreaming and EU enlargement: swimming against the tide? Journal of European Public Policy 8: 1, 60-81.
- Bretherton, Charlotte (2002):** Gender mainstreaming and enlargement: The EU as negligent actor? National Europe Centre Paper No. 24.
- Cyrus, Norbert (2005):** Menschenhandel und Arbeitsausbeutung in Deutschland. Sonderaktionsprogramm zur Bekämpfung der Zwangsarbeit der Internationalen Arbeitsorganisation, Genf.
- Hoskyns, Catherine (1996):** Integrating Gender – Women, Law and Politics in the European Union, London: Verso.
- International Organization for Migration (2000):** Migrant Trafficking and Human Smuggling in Europe. A Review of Evidence with Case Studies from Hungary, Poland and Ukraine, Genf: IOM.
- Krizsán, Andrea; Zentai, Violetta (2006):** Gender equality policy or gender mainstreaming? The case of Hungary on the road to an enlarged Europe, Policy Studies 27:2, 135-151.
- Leidholdt, Dorchen (1996):** Sexual Trafficking of Women in Europe. A Human Rights Crisis for the European Union, in: Elman, Amy R., Hg., Sexual Politics and the European Union: The New Feminist Challenge, Providence: Berghahn Books, 83-96.
- Locher, Birgit (2002):** Internationale Normen und regionaler Politikwandel: Frauenhandel in der Europäischen Union, in: Welttrends 36, 59-80.
- Locher, Birgit (2007):** Trafficking in Women in the European Union: Norms, Advocacy Networks and Policy-Change, Wiesbaden: VS-Verlag.
- Paulus, Manfred (2003):** Frauenhandel und Zwangsprostitution. Tatort: Europa, Verlag Deutsche Polizeiliteratur.
- Salt, John (2000):** Trafficking and Human Smuggling: A European Perspective, in: International Migration, 38:3, 31-56.
- Siron, Nathalie; Baeveghem, Piet van (1999):** Trafficking in Migrants through Poland: Multidisciplinary Research into the Phenomenon of Transit Migration in the Candidate Member States of the EU, with a View to Combat the Traffic in Persons, Antwerp/Apeldoorn: Ms. for the University of Ghent Research Group in Drug Policy, Criminal Policy, International Crime.

**Steinhilber, Silke (2002):** Women's rights and gender equality in the EU enlargement. An opportunity for progress, WIDE Briefing Paper.

**Thiëe, Philipp, Hg., (2008):** Menschen Handel: Wie der Sexmarkt strafrechtlich reguliert wird, Berlin: Vereinigung Berliner Strafverteidiger.

### Carla del Ponte

Chefanklägerin am Internationalen Strafgerichtshof in Den Haag (1999-2007)



## „Mir geht es um die Opfer“

Schon in den achtziger Jahren, als Staatsanwältin des Schweizer Kantons Tessin, machte sich Carla del Ponte einen Namen: „Carlita la peste“, Carlita, die Pest, nannten Betroffene die engagierte Juristin, die kompromisslos gegen Geldwäsche, organisierte Kriminalität, Waffenschmuggel und internationale Wirtschaftskriminalität vorging. 1989 entging sie nur knapp einem Sprengstoffattentat. Sie verbrachte gerade ein paar Urlaubstage im Haus des später ermordeten italienischen Richters Giovanni Falcone, mit dem sie eng gegen die Mafia zusammenarbeitete. Seitdem ist Carla del Ponte in gepanzerten Limousinen unterwegs und geht nicht mehr ohne Begleitschutz aus dem Haus.

Selbst im tausende Kilometer entfernten Argentinien, wo die gebürtige Tessinerin Anfang 2008 ihren Dienst als Botschafterin der Schweiz antrat, kann sie nicht auf Bodyguards verzichten.

Angst hat Carla del Ponte keine. „Mit der Zeit und vor allem mit dem Alter gewöhnt man sich daran, immer von Sicherheitsleu-

ten umgeben zu sein“, sagt die 61-Jährige. „Außerdem bin ich sehr fatalistisch.“ Vielleicht ist auch ihr Drang nach Gerechtigkeit stärker als alles andere. Falcones Tod wirkte da wie ein Katalysator: „Im Kampf gegen die Mafia haben viele ihr Leben gegeben. Falcone war mein Freund. Sein Tod hat mich geradezu angestachelt weiterzumachen“, erinnert sich del Ponte. Doch ihre Empörung über Unrecht und der Wunsch dagegen anzugehen, wurzeln bereits in der Kindheit. Carla empfand es als unfair, nicht wie die drei Brüder herumtollen und auf Bäume klettern zu dürfen: „Damals habe ich angefangen zu kämpfen – wenn auch zunächst nur gegen die Ungerechtigkeit, die mich selbst als Mädchen betraf.“ Nach dem Abitur entschied sie sich dann für ein Jurastudium, das sie nach Bern, Genf und Großbritannien führte.

Mutig, kompromisslos, eigenwillig und unbestechlich – das sind Eigenschaften, die Carla del Ponte auszeichnen. Qualitäten, die auch anderen nicht verborgen blieben und die unabhängige Juristin in immer einflussreichere Positionen beförderten:

Nach der eigenen Kanzlei in Lugano, die del Ponte mit 28 Jahren gründete, wurde sie Staatsanwältin des Kantons Tessin, dann Generalstaatsanwältin der Schweiz in Bern. Im August 1999 schließlich schlug UNO-Generalsekretär Kofi Annan del Ponte als Chefanklägerin am Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien vor. „Zum Glück hatte ich nur eine Woche Zeit zu überlegen, sonst hätte ich vielleicht Nein gesagt. Ich hatte in Bern so viel zu tun.“ Doch Carla del Ponte sagt Ja, geht nach Den Haag und übernimmt dort ein Amt, das sie bis 2007 ausübt und sie weit über die Schweizer Grenzen hinaus bekannt macht.

In ihrer Funktion als Chefanklägerin am Internationalen Gerichtshof, wo zeitweilig knapp 1200 Menschen aus 79 Ländern beschäftigt sind, trug die resolute Juristin wesentlich dazu bei, dass die Massaker von Srebrenica, bei denen im Juli 1995 bis zu 8000 muslimische Männer und Jugendliche ermordet wurden, als Völkermord eingeordnet werden und die systematischen Vergewaltigungen in Bosnien als Kriegsverbrechen. An der Tür zu ihrem Büro hing ein Fahndungsplakat, auf dem sie gefasste Kriegsverbrecher eigenhändig durchkreuzte: „Anfangs waren mehr als 90 frei, jetzt sind es nur noch vier“, sagt del Ponte lachend und verbirgt dabei keineswegs die fast kindliche Freude, die ihr diese gedruckte Wild-West-Erfolgsbilanz machte. „Für unsere Arbeit in Den Haag war Europa sehr wichtig. Die letzten zwanzig Verhaftungen sind nur auf Druck der EU zustande gekommen.“ Zu ihren größten Erfolgen gehört die Auslieferung des früheren jugoslawischen Staatschefs Slobodan Milosevic im Jahr 2001. Die Hauptverantwortlichen für die Gräueltaten von Srebrenica, der Ex-Präsident der bosnischen Serben, Radogan Karadzic, und

dessen Militärführer Ratko Mladic, wurden bis zum Ende ihrer Amtszeit nicht gefasst. Als Niederlage betrachtet Carla del Ponte das nicht. „Ich hoffe immer noch, dass sie verhaftet werden, aber manchmal habe ich auch das Gefühl, die einzige, die noch an Mladic und Karadzic denkt, bin ich.“

Fast 26 Jahre lang hat Carla del Ponte Mafia-Bosse und Kriegsverbrecher gejagt – acht Jahre davon als Chefanklägerin des Jugoslawien-Tribunals, länger als jeder andere vor ihr. Für ihre Verdienste erhielt sie zahlreiche Preise. In Buenos Aires kann sie es jetzt etwas ruhiger angehen. Hat Zeit – nach Englisch und Französisch – Spanisch zu lernen und in ihrer Freizeit Golf zu spielen, anstatt – wie früher – Rennwagen zu fahren. Ob die kämpferische Anklägerin auch die Sprache der Diplomatie erlernen wird, werden die kommenden Monate zeigen.

**Sabine Heines**

#### Vita

Carla del Ponte wurde 1947 in Bignasco/Tessin geboren. Von 1962-1966 besuchte die Schweizerin das Mädchenpensionat in Ingenbohl/Schwyz und machte dort Abitur. Anschließend studierte sie Jura mit dem Schwerpunkt Internationales Recht in Bern, Genf und Großbritannien (1967-1971) und begann 1972 ihre Tätigkeit als Rechtsanwältin in Lugano. 1975 gründete die Juristin eine eigene Kanzlei. Von 1981-1993 war sie Staatsanwältin des Kantons Tessin, von 1994-1998 Bundesanwältin der Schweiz in Bern und von 1999-2007 Chefanklägerin am Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien in Den Haag (bis 2003 auch für Ruanda). Seit 2008 vertritt die gebürtige Tessinerin die Schweiz als Botschafterin in Buenos Aires/Argentinien. Carla del Ponte war zweimal verheiratet und hat einen Sohn.

## Migration

**Julia Lepperhoff**

### Die Asylpolitik in der Europäischen Union – geschlechterrelevante Maßnahmen und Regelungen

In diesem Beitrag soll die europäische Asylpolitik und ihre Wirkung aus der Geschlechterperspektive diskutiert werden, da die unterschiedliche Situation von Frauen und Männern in den Bereichen Asyl, Migration und Integration allgemein kaum beleuchtet wird (vgl. Lepperhoff u. a. 2008). Dabei wird das Augenmerk vor allem auf zwei Aspekte gelegt:

Erstens ist die Asylfrage spätestens seit den Anschlägen vom 11. September 2001 stark durch ordnungs- und sicherheitspolitische Fragen bestimmt. Vor diesem Hintergrund zielt die europäische Asylpolitik in erster Linie auf die Abwehr bzw. starke Begrenzung der Zuwanderung aus außereuropäischen Staaten (vgl. Bendel 2006). Der „Schutz von Flüchtlingen“ tritt in den Hintergrund und läuft Gefahr – so Pro Asyl und weitere Nichtregierungsorganisationen kritisch – sich zu einem „Schutz vor Flüchtlingen“ zu entwickeln (vgl. Haase/Jugl 2007). Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit oder der humanitären Hilfe, die in Herkunfts- und Transitländern ansetzen, die dortige Situation verbessern und somit nicht zuletzt den Abwanderungsdruck reduzieren, werden in der EU-Migrationspolitik vernachlässigt. Diese Ausrichtung der Asyl- und Zuwanderungspolitik wirkt sich zum Nachteil von Frauen aus. Weltweit sind mindestens die Hälfte aller Flüchtlinge Frauen (UNHCR 2006a). Flüchtlinge, die Europa erreichen, sind jedoch mehrheitlich männlich, da es nur wenigen Frauen gelingt, grenzüberschreitend und über große Entfernungen hinweg zu flüchten (vgl. Birck 2002). Frauen, die oftmals innerhalb oder unweit der Herkunftsländer auf der Flucht sind, können kaum mit dauerhaftem Schutz vor Verfolgung rechnen.

Zweitens ist die Entwicklung der Asylpolitik auf nationalstaatlicher wie auf europäischer Ebene durch ein „Paradoxon des gleichzeitigen Einschlusses und Ausschlusses von Frauen“ (Pelzer 2008, 103) gekennzeichnet: Einerseits wird, wie z. B. in Deutschland durch das neue Zuwanderungsrecht von 2005, der Zugang zum Asyl für Frauen durch die ausdrückliche Anerkennung geschlechtsspezifischer Verfolgung bestätigt. Dabei wird nicht nur Geschlecht als Asylgrund benannt. Vielmehr wird auch der nicht-staatliche Bereich als Ausgangspunkt von Verfolgung einbezogen (vgl. zur historischen Entwicklung: Brabant 2004). Da viele Menschenrechtsverletzungen von Frauen nicht durch staatliche Akteure, sondern z. B. durch Familienangehörige stattfinden (wie bei Genitalverstümmelung oder „Ehrenmord“), ist hierin eine deutliche Erweiterung der Schutzmöglichkeiten für verfolgte Frauen zu sehen. Andererseits wird die Möglichkeit für Frauen, diesen auf rechtlicher

Ebene stattfindenden Einschluss auch tatsächlich in Anspruch zu nehmen, durch eine restriktive Asylpolitik radikal begrenzt (vgl. Pelzer 2008).

### Entwicklung der Asyl- und Migrationspolitik in der Europäischen Union

In der Konstituierungsphase der Europäischen Gemeinschaft war eine gemeinsame europäische Migrationspolitik zunächst gar nicht beabsichtigt. Es bestand lediglich das Anliegen, eine Liberalisierung der Binnenmigration zu ermöglichen. Arbeitnehmerfreizügigkeit war neben dem freien Transfer von Kapital, Waren und Dienstleistungen für den Aufbau eines gemeinsamen Marktes grundlegend. Eine europäische Zuwanderungspolitik bildete sich zwar ab Mitte der 1970er Jahre in Form von zwischenstaatlicher Zusammenarbeit heraus, die Steuerung von Migration und Asyl blieb aber letztlich eine nationalstaatliche Angelegenheit. Mit dem Abbau der Binnengrenzen durch das Schengener Abkommen (1985) und der Etablierung eines neuen Binnenmarktes im Vertrag von Maastricht (1992) sowie der gleichzeitigen Zunahme von Flucht- und Asylzuwanderung nach Westeuropa während der 1980er und frühen 1990er Jahre entstand jedoch eine neue Situation: Die Zuwanderungspolitik eines jeden einzelnen EU-Mitgliedstaates hatte nun Auswirkungen auf alle Mitgliedstaaten, da der Abbau der Binnengrenzkontrollen auch weniger Kontrolle über Zuwanderungsbewegungen bzw. nicht legale Weiterwanderungen bedeutete. Die schleichende Erosion nationalstaatlicher Souveränität ebnete somit den Weg für eine schrittweise Europäisierung der Asyl- und Migrationspolitik (vgl. Lepperhoff 2005).

Bereits der Maastrichter Vertrag von 1992 hatte die Asyl- und Einwanderungspolitik und die Kontrollen der Außengrenzen zu „Angelegenheiten von Gemeinsamem Interesse“ erklärt; vollständig in supranationale Zuständigkeit überführt wurde jedoch nur die Visapolitik (vgl. Haase/Jugl 2007). Mit dem Amsterdamer Vertrag (1997) wurde schließlich die gemeinschaftliche Politik ausgebaut und auch die Asyl- und Einwanderungspolitik weitestgehend vergemeinschaftet. Zur Harmonisierung der unterschiedlichen nationalstaatlichen Politiken wurde auf dem Gipfel der EU-Staats- und Regierungschefs in Tampere (1999) ein Programm (1999-2004) festgelegt. Dieses umfasste ein Bekenntnis zur Genfer Flüchtlingskonvention und zur Europäischen Menschenrechtskonvention und formulierte folgende Ziele: erstens eine stärkere Zusammenarbeit mit Herkunftsländern, die die Bekämpfung von Armut und die Verbesserung der Lebensbedingungen bezweckte, zweitens die Schaffung eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems mit Asylverfahrensstandards und in mittelfristiger Perspektive einem EU-Asylverfahren sowie drittens die Steuerung von Migrations- und Fluchtbewegungen, u. a. durch die Bekämpfung der irregulären Migration (vgl. Angenendt 2008). Größere Fortschritte bei der Umsetzung wurden allerdings vor allem hinsichtlich der sicherheitspolitischen Dimension der Asylpolitik erkennbar, wie sie in der Verstärkung der Kontrollen an den EU-Außengrenzen, der Intensivierung der polizeilichen Zusammenarbeit und dem Ausbau von Informations- und Kontrollsystemen (z. B. der Fingerabdruck-Datenbank Eurodac) zum Ausdruck kommen. Erklärtes Ziel ist es, Asylmissbrauch zu verhindern, Mehrfachanträge von Flüchtlingen zu unterbinden und die irreguläre Migration zu bekämpfen. Eine zwangsläufige Folge dieser Politik ist eine starke Abschottung gegenüber Flüchtlingen. Auch das nachfolgende „Haager Programm“

(2004), das die europäische Asyl- und Zuwanderungspolitik bis 2010 festlegt, setzt diese Orientierung fort bzw. verstärkt sie sogar noch.

Im Zuge der ersten Harmonisierungsphase der europäischen Zuwanderungspolitik wurden bis 2006 die rechtlichen Rahmenbedingungen der Asylpolitik konkretisiert. Dies geschah zum einen über die „Dublin-Verordnung“ (Verordnung (EG) Nr. 343/2003), die die jeweilige Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Prüfung eines Asylantrags in der Europäischen Union festlegt. Zum anderen wurden mit der „Aufnahmebedingungen-Richtlinie“ (RL 2003/9/EG), der „Anerkennungs- bzw. Qualifikationsrichtlinie“ (RL 2004/83/EG) sowie der „Asylverfahrensrichtlinie“ (RL 2005/85/EG) allgemeine Grundsätze und Mindeststandards von Asylverfahren festgelegt.

### Geschlechterrelevante Aspekte der EU-Richtlinien

Alle verabschiedeten Richtlinien im Bereich Asyl enthalten Regelungen für die Situation von (unbegleiteten) Kindern und Frauen, die als Antragstellende „mit besonderen Bedürfnissen“ spezielle Beachtung finden sollen. Anhörungen im Asylverfahren müssen vor diesem Hintergrund die Umstände des Antrags – so auch die kulturelle Herkunft oder die schwierige Lage der Asylbewerberin – berücksichtigen (Europäische Kommission 2005).

Von zentraler Bedeutung für verfolgte Frauen sind die Ausführungen zur Anerkennung geschlechtsspezifischer und nicht-staatlicher Verfolgung. Die „Qualifikationsrichtlinie“ konkretisiert das Verständnis der Europäischen Union von geschlechtsspezifischer Verfolgung mit Bezug auf die Genfer Flüchtlingskonvention. Grundsätzlich wird ausdrücklich anerkannt, dass Frauen aufgrund geschlechtsspezifischer Verfolgung Asyl beantragen können. So kann die Form der Verfolgung geschlechtsspezifisch sein, indem sexuelle Gewalt oder andere Handlungen, die an die Geschlechtszugehörigkeit anknüpfen, ausgeübt werden (vgl. RL 2004/83/EG). Der Grund für die Verfolgung kann dabei auch anderweitig bestimmt sein, so durch die Religion oder die politische Überzeugung. Jeder der fünf in der Richtlinie aufgeführten Gründe im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention („Rasse“, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe, politische Überzeugung; Art. 1 Abschnitt A Nr. 2 GFK) ist anwendbar (Europäische Kommission 2005).

Der Grund für die Verfolgung kann aber auch ausschließlich das Geschlecht sein, so z. B. die Genitalverstümmelung, bei der die Form sexueller Gewalt allein aufgrund des Geschlechts ausgeübt wird. Hier kann als einer der fünf Verfolgungsgründe im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention der Verfolgungsgrund „Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe“ zur Anwendung kommen, so dass die entsprechende Person als Flüchtling anerkannt werden kann (Europäische Kommission 2005).

Des Weiteren geht es um den Bereich der nicht-staatlichen Verfolgung: Die Richtlinie ermöglicht die Einbeziehung von Personengruppen, bei denen das Gesetz des Herkunftslandes die Verfolgung durch Privatpersonen oder andere nicht-staatliche Akteure duldet. Das gilt auch in Fällen, in denen der Staat das Gesetz auf diskriminierende Weise anwendet und es ablehnt, zum Schutz dieser Gruppe das Recht geltend zu machen (Europäische



Kommission 2005). So ist es Frauen, die Opfer von häuslicher Gewalt, einschließlich sexueller Gewalt und Verstümmelung werden, in manchen Staaten aufgrund ihres Geschlechts oder ihrer sozialen Stellung als verheiratete Frau, Tochter, Witwe oder Schwester nicht möglich, wirksamen Schutz vor derartigem Missbrauch zu finden (Europäische Kommission 2005). Inwieweit ein Staat als schutzfähig und schutzwilling gilt, ist dabei zu konkretisieren: In Deutschlands Verwaltungsgerichten wird z. B. gegenwärtig davon ausgegangen, dass Staaten wie Algerien, die Türkei, Pakistan oder Afghanistan keinen wirksamen Schutz für Frauen bieten können, die Opfer von Gewaltdelikten geworden sind (vgl. Pelzer 2008).

Trotz dieser grundsätzlich erweiterten Schutzmöglichkeiten für Frauen werden in der asylpolitischen Diskussion von Nichtregierungsorganisationen, wie z. B. Pro Asyl, Amnesty International oder den Flüchtlingsräten, vor allem zwei Punkte als problematisch betrachtet: Erstens definiert die Qualifikations- bzw. Anerkennungsrichtlinie den Begriff der sozialen Gruppe enger, als es der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) tut: In der Genfer Flüchtlingskonvention ist Geschlecht zwar nicht ausdrücklich als asylrechtlicher Anknüpfungspunkt genannt, es ist jedoch völkerrechtlich anerkannt, dass das Kriterium der „Zugehörigkeit zu einer sozialen Gruppe“ mit dem Geschlecht erfüllt ist (vgl. Pelzer/Pennington 2006). Der UNHCR definiert eine „soziale Gruppe“ so, dass sie entweder ein gemeinsames unveränderliches Merkmal voraussetzt oder von der Gesellschaft als eine Gruppe wahrgenommen wird. Die Qualifikations- bzw. Anerkennungsrichtlinie macht hingegen beide Aspekte zum Kriterium. Zudem wird formuliert: „Geschlechtsspezifische Aspekte können berücksichtigt werden, rechtfertigen aber für sich allein genommen noch nicht die Annahme, dass dieser Artikel anwendbar ist“ (Art. 10 (1) d RL 2004/83/EG). Die Qualifikationsrichtlinie schreibt allerdings lediglich Mindeststandards vor. In den EU-Mitgliedstaaten können somit günstigere Regelungen beibehalten oder eingeführt werden, wie dies 2005 in Deutschland mit der Verabschiedung des Zuwanderungsrechts und der ausdrücklichen Nennung von Geschlecht als Asylgrund erfolgt ist (vgl. Pelzer/Pennington 2006).

Zweitens ergibt sich eine weitere Problematik aus der „Asylverfahrensrichtlinie“, da diese für die Entscheidung über Asylanträge das Konzept der sicheren Drittstaaten beinhaltet. Demnach können Asylanträge von Flüchtlingen aus sogenannten sicheren Drittstaaten ohne bzw. ohne umfassende Prüfung abgelehnt werden. Dabei ist insbesondere die Definition, was als ein sicherer Dritt- oder Herkunftsstaat gilt, politisch äußerst strittig. So wurde in den letzten drei Jahren beim Versuch, Länderlisten zu erstellen, keine Einigung erzielt. Im Mai 2008 hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) die EU-Drittstaatenregelung und die EU-Regelung über sichere Herkunftsländer zudem für nichtig erklärt (Rs. C-133/06). Dies geschah allerdings lediglich aus formalen Gründen, weil das Europäische Parlament an der Entscheidung über die EU-Listen sicherer Herkunftsländer und Drittstaaten nicht angemessen beteiligt wurde. Insgesamt ist kritisch zu betrachten, dass mit dem Ansatz der sicheren Drittstaaten das Recht auf Asyl faktisch unterhöhlt und der internationale Flüchtlingsschutz auf die Transit- und Herkunftsregionen abgewälzt wird. Jenseits der grundsätzlichen Problematik ist darüber hinaus – gerade mit Blick auf die Geschlechterdimension – die Einstufung einzelner Länder problematisch. So muss gefragt werden, inwieweit z. B.

Benin, Mali oder Ghana als sicher eingestuft werden können, obwohl hier Genitalverstümmelung praktiziert wird (vgl. Haase/Jugl 2007).

### Situation in den Herkunftsländern

Insgesamt krankt die europäische Asyl- und Zuwanderungspolitik daran, dass eine gezielte Steuerung von Asyl und legaler Zuwanderung bislang nur in Ansätzen verwirklicht wurde. Dabei wird die humanitäre Dimension des Flüchtlingsschutzes der Abschottung der EU-Außengrenzen untergeordnet. Die entwicklungspolitische Dimension von Zuwanderung und damit der längerfristige Abbau des Migrationsdrucks in den Herkunftsländern kommen zu kurz.

Dies macht sich insbesondere für Frauen dramatisch bemerkbar. Nach Schätzungen des UNHCR, der die Rechte von Asylsuchenden vertritt, liegt die Zahl der schutzbedürftigen Personen, für die der UNHCR zuständig ist, bei 20,8 Mio. Personen (2005). Zwar ist der Anteil der Flüchtlinge insgesamt auf 40 Prozent gesunken (UNHCR 2006a, 2), es gibt gegenwärtig jedoch eine wachsende Zahl von Binnenvertriebenen, die im eigenen Land in einer flüchtlingsähnlichen Situation leben. Nur für gut die Hälfte dieser Menschen (10,9 Mio. Personen) lässt sich das Geschlecht ausweisen, wobei der Anteil von Frauen Ende 2005 bei 49 Prozent lag. Der Anteil weiblicher Flüchtlinge hängt u. a. sehr stark von der konkreten Fluchtsituation und der Asylregion ab. In Staaten, in denen es zu Massenfluchtbewegungen kommt, liegt der Anteil von Frauen indes bei 50% und mehr. Demgegenüber ist ihr Anteil unter den Asylsuchenden sowohl in Entwicklungsländern wie in den EU-Staaten und anderen Industriestaaten signifikant geringer (UNHCR 2006a, 7).

Dies verdeutlicht zum einen, dass Frauen zwar in gleichem Umfang wie Männer Teil von Wanderungs- und Fluchtbewegungen sind. Zum anderen wird aber auch deutlich, dass Flucht über große Entfernungen und Grenzen für Frauen (sowie Kinder und Ältere) in der Regel problematisch ist. So entspricht eine Flucht nicht den Geschlechtsrollenerwartungen gegenüber Frauen; auch ist die Organisation der Flucht, der hierfür notwendige Zugang zu spezifischen Kenntnissen und finanziellen Ressourcen für Frauen nur unter großen Schwierigkeiten zu bewerkstelligen (vgl. hierzu Birk 2002). Frauen bleiben somit oft zusammen mit Kindern und Alten im Herkunftsland zurück oder ihre Flucht bleibt regional begrenzt. Will eine europäische Asylpolitik den Schutz von Männern wie Frauen gleichermaßen herstellen und die Geschlechterperspektive systematisch integrieren, muss also vor allem die Situation in den Herkunfts- und Transitländern sowie in Krisenregionen einen Schwerpunkt zukünftiger europäischer Politik bilden.

### Rückläufige Asylanträge in der Europäischen Union und in Deutschland

Die Europäische Union hat im Grundsatz geschlechtsspezifische und nicht-staatliche Verfolgung als Anknüpfungspunkt für Asyl anerkannt und mit den Richtlinien konkretisiert. Trotz dieser für verfolgte Frauen prinzipiell positiv zu bewertenden rechtlichen Grundlagen zeigt die tatsächliche Asylpolitik und -praxis aber ein anderes Gesicht: Insgesamt ist die Zahl der Asylanträge in der Europäischen Union seit Jahren stark rückläufig (UNHCR 2006a). In den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (ohne Italien) wurden 2005

112.200 neue Asylanträge registriert – 17 Prozent weniger als im gleichen Vorjahreszeitraum. Auch in den neuen EU-Mitgliedstaaten ist die Zahl der Asylanträge laut dem UNHCR im Vergleich zum Vorjahreszeitraum um 34 Prozent zurückgegangen. Der UNHCR weist für Europa einen Anteil von weiblichen Flüchtlingen von 47 Prozent, einen Frauenanteil von 26 Prozent bei den Asylsuchenden und einen Frauenanteil von 53 Prozent bei den „internally displaced persons“ (IDP) aus. Allerdings konnte nur für 41 Prozent der in Europa registrierten Fälle das Geschlecht ausgewiesen werden, so dass die Daten kaum belastbar sind (vgl. UNHCR 2006b).

Ohnehin ist die unzureichende Datenlage ein zentrales Problem, wenn die Situation von Frauen und Männern geschlechterdifferenziert bewertet werden soll. Für viele europäische Staaten liegen europaweit vergleichbare geschlechterdifferenzierte Daten nicht vor, obwohl die Mitgliedstaaten laut der Aufnahmebedingungen-Richtlinie RL 2003/9/EG u. a. nach Geschlecht aufgeschlüsselte Daten an die Kommission übermitteln müssen. Zudem sind die Daten nur schwer zu interpretieren: So variieren die Anteile von Frauen und Männern bei den Asylgesuchen in ausgewählten Ländern der Europäischen Union extrem, was unter anderem von den jeweiligen Asylverfahren abhängig ist. In einigen Staaten werden Frauen als Familienmitglieder betrachtet, wohingegen in anderen Staaten Frauen einen eigenen Antrag stellen müssen. Nicht zuletzt stehen die erheblichen Differenzen bei den Asylanträgen von Männern und Frauen damit im Zusammenhang, dass Asyl als Alternative genutzt wird, wenn andere Zugangswege, wie z. B. Visa für Familienzusammenführung oder Arbeitsaufnahme, verschlossen sind (vgl. zur Datenlage: Europäische Kommission 2003, 77).

Für Deutschland ergibt sich in diesem Zusammenhang folgendes Bild: 2007 lag das Niveau von Asylanträgen auf dem niedrigsten Stand seit 1977 (UNHCR 2007, 6). Im Vergleich zu 2006 ist die Antragszahl mit 19.200 Asylanträgen noch einmal um 9% gesunken (UNHCR 2008, 5ff.). Während in den frühen 1990er Jahren die Hälfte aller registrierten Asylanträge in Industriestaaten wie in Deutschland gestellt wurde, liegt Deutschland unter diesen 51 Staaten „nur“ noch auf dem siebten Platz der Aufnahmeländer (UNHCR 2008, 7). Führend bei der Aufnahme sind 2007 wie auch im Vorjahr die Vereinigten Staaten (Platz 1); bei den EU-Mitgliedstaaten sind es Schweden (Platz 2) und Frankreich (Platz 3), zudem haben sich einige Staaten an den EU-Außengrenzen wie z. B. Schweden (Platz 2) oder Griechenland (Platz 6) in der jüngsten Vergangenheit zu führenden Aufnahmeländern entwickelt (UNHCR 2008, 5ff.).

Geschlechterdifferenzierte Daten für Deutschland zeigen, dass der Anteil der von Frauen gestellten Anträge bei den Asylerstanträgen im Jahr 2006 bei 37,4 Prozent lag (BAMF 2007, 24). Wenngleich die Zahlen sehr stark nach Herkunftsländern variieren (z. B. Türkei 29,2 Prozent, Vietnam 44,7 Prozent), liegt die Anzahl der Asylerstanträge von Frauen jedoch bei allen Herkunftsländern unter der von Männern. Im Hinblick auf die Entscheidungspraxis wurde im Jahr 2006 121 Personen ein Abschiebungsschutz aufgrund geschlechtsspezifischer Verfolgung gewährt. Dies sind 23% der Entscheidungen, für die ein

eigenständiger Verfolgungstatbestand nach § 60 Abs. 1 AufenthG (ohne Familienabschiebungsschutz) festgestellt wurde (BAMF 2007, 45).

Angesichts dieser Daten wird deutlich, dass die Gruppe, die überhaupt Asylanträge stellen kann, sehr klein und in den letzten Jahren stark zurückgegangen ist. Die präzisierten Rechtsgrundlagen durch die europäischen Richtlinien, aber auch das neue deutsche Zuwanderungsrecht kommt Frauen dabei mit Blick auf die Zahl der gestellten Asylanträge und die Entscheidungspraxis nur äußerst eingeschränkt zugute. Im Kontrast dazu steht, dass sich die Situation für verfolgte Frauen weltweit eher zugespitzt als verbessert hat. Vor diesem Hintergrund muss der faktische Beitrag der Europäischen Union zum Flüchtlingschutz – nicht nur, aber auch von Frauen – mit einem Fragezeichen versehen werden.

## Literatur

**Angenendt, Steffen (2008):** Festung Europa oder Raum der Freiheit? Trends und Perspektiven europäischer Migrationspolitik im 21. Jahrhundert. Vortrag am 04.03.2008 bei der Heinrich-Böll-Stiftung, Berlin. [http://www.migration-boell.de/downloads/migration/Vortrag\\_Steffen\\_Angenendt.pdf](http://www.migration-boell.de/downloads/migration/Vortrag_Steffen_Angenendt.pdf) [Download: 30.04.2008].

**Bendel, Petra (2006):** Neue Chancen für die EU-Migrationspolitik? Die Europäische Union im Spagat zwischen Sicherheits-, Entwicklungs- und Außenpolitik. In: Butterwegge, Christoph/Hentges, Gudrun (Hg.): Zuwanderung im Zeichen der Globalisierung. Migrations-, Integrations- und Minderheitenpolitik. Wiesbaden, 3. Aufl., 123-134.

**Birck, Angelika (2002):** Verfolgung und Flucht von Frauen. In: MenschenRechtsMagazin. Heft 2, 73-81.

**Brabandt, Heike (2004):** Frauen und Asyl. Geschlechtsspezifische Fluchtgründe im deutschen Asyl- und Ausländerrecht. In: Roß, Bettina (Hg.): Migration, Geschlecht und Staatsbürgerschaft. Perspektiven für eine anti-rassistische und feministische Politik und Politikwissenschaft. Wiesbaden, 103-126.

**Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2007):** Asyl in Zahlen 2006. Berlin.

**Europäische Kommission (Hg.) (2003):** Annual Report on Asylum and Migration. Brüssel.

**Europäische Kommission (2005):** Kinder und Asyl. Besondere Aufmerksamkeit gilt der Situation von Kindern und Frauen, die in der Europäischen Union Asyl suchen. [http://ec.europa.eu/justice\\_home/fsj/asylum/specific\\_clauses/fsj\\_asylum\\_specific\\_clauses\\_de.htm#part\\_2](http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/asylum/specific_clauses/fsj_asylum_specific_clauses_de.htm#part_2) [Download 05.05.2008].

**Haase, Marianne/Jugl, Jan C. (2007):** Asyl- und Flüchtlingspolitik der EU. In: Bundeszentrale für politische Bildung. [http://www.bpb.de/themen/7H6FAJ.0.0.Aslund\\_FlFCchtlingspolitik\\_der\\_EU.html](http://www.bpb.de/themen/7H6FAJ.0.0.Aslund_FlFCchtlingspolitik_der_EU.html) [Download 30.04.08].

**Lepperhoff, Julia/Manske, Alexandra/Schneider, Silke (2008):** Migration und Geschlechterkritik. Eine Einleitung. In: Zeitschrift für feministische Politikwissenschaft. 17. Jg. Heft 1, 9-19.

**Lepperhoff, Julia (2005):** Mit zweierlei Maß – Arbeitsmigration aus der Perspektive der feministischen Arbeitsforschung. In: Lepperhoff, Julia/Satilmis, Ayla/Scheele, Alexandra (Hg.): Made in Europe. Geschlechterpolitische Beiträge zur Qualität von Arbeit. Münster, 207-220.

**Pelzer, Marei (2008):** Frauenrechte sind Menschenrechte – auch für Flüchtlingsfrauen? Asyl aufgrund geschlechtsspezifischer Verfolgung. In: Zeitschrift für feministische Politikwissenschaft. 17. Jg. Heft 1, 93-104.

**Pelzer, Marei/Pennington, Alison (2006):** Geschlechtsspezifische Verfolgung: Das neue Flüchtlingsrecht in der Praxis. In: Asylmagazin. Heft 5, 4-8.

**UNHCR (2008):** Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries, 2007. Statistical Overview of Asylum Applications Lodged in Europe and Selected Non-European Countries. 18.03.2008. Genf.

**UNHCR (2006a):** Global Refugee Trends. Statistical Overview of Populations of Refugees, Asylum-Seekers, Internally Displaced Persons, Stateless Persons, and other Persons of Concern to UNHCR. Genf.

**UNHCR (2006b):** Statistical Yearbook. Genf.

**Sabine Berghahn**

## Das Kopftuch und die Gleichheitsrechte in der EU

Bei der Kopftuchproblematik wird um mehr gestritten als um ein Stück Stoff – nicht nur in Deutschland, sondern auch in anderen Ländern Europas. Die muslimische Kopfbedeckung erweist sich als „Projektionsfläche“ für Kontroversen über die Bedingungen des Zusammenlebens in den europäischen Einwanderungsgesellschaften<sup>1</sup>. Besonders die Frage der Haarverhüllung von Schülerinnen und Lehrerinnen wird kontrovers gesehen.

Was die gesetzlichen Regelungen in den Staaten Europas angeht, stehen sich im Allgemeinen zwei Regulierungstypen gegenüber, zum einen streng säkulare Staaten, wo eine strikte Verbannung religiöser Elemente aus der öffentlichen Sphäre als beste Strategie zur Vermeidung von Konflikten gilt; Beispiele sind Frankreich und die Türkei. Während in Frankreich 2004 ein neues Gesetz erlassen wurde, welches sogar Schülerinnen und Schülern jegliche religiöse Kleidung verbietet, hat die Türkei zu Beginn des Jahres 2008 eine Lockerung des Kopftuchverbots zumindest für Studentinnen parlamentarisch beschlossen. Allerdings wurde dies von laizistischen Kräften als Angriff auf die Grundfesten der türkischen Republik interpretiert. Daraus folgten ein Verbotsantrag gegen die gemäßigt islamische Regierungspartei AKP und am 5. Juni 2008 eine Entscheidung des türkischen Verfassungsgerichts, mit der die Lockerung des Kopftuchverbots für Studentinnen für verfassungswidrig und nichtig erklärt wurde<sup>2</sup>. Die regierende AKP wurde schließlich durch Entscheidung vom 30. Juli 2008 nur verwarnet, die Laizität des türkischen Staates nicht noch einmal herauszufordern<sup>3</sup>. Im zweiten „Regulierungsregime“ gehen Staat und Kirchen bzw. Religionsgemeinschaften dagegen mehr oder weniger offen und kooperativ miteinander um. Diesbezüglich unterscheiden sich religiös „neutrale“ Staaten (Trennung von Staat und Kirche/Religion) und solche mit einer Staatskirche kaum; meistens begegnet man staatlicherseits religiösen Attributen der Bürger/-innen und Einwohner/-innen auf liberale Weise und befürwortet auch das Einbringen religiöser Überzeugungen in die öffentliche Sphäre. Beispiele für neutrale Staaten sind etwa die Niederlande, Deutschland und Österreich, für Länder mit Staatskirchen dagegen Dänemark und Großbritannien. Trotz der Zuordnung Deutschlands zum neutralen und kooperativen „Regime“ unterscheiden sich die Debatten und die Regelungen in Deutschland in der Frage des Kopftuchs der Lehrerin beträchtlich von denen in den anderen genannten Staaten.

So wurde in den Niederlanden zwar ein allgemeiner gesetzlicher „Burka-Bann“ im Parlament und in der Öffentlichkeit diskutiert, aber schließlich aus verfassungsrechtlichen Gründen wieder fallen gelassen. In Dänemark erregte eine TV-Moderatorin mit Kopftuch

<sup>1</sup> Vgl. Sabine Berghahn: Summary: Regulations and conflict cases in the countries of comparison. Unter: <http://www.veil-project.eu/>, „research results“, (17.3.08). Das VEIL-Projekt (Values, Equality & Differences in Liberal Democracies. Debates about Female Muslim Headscarves in Europe) vergleicht Debatten und Regulierungen in Dänemark, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Niederlande, Österreich und der Türkei.

<sup>2</sup> Süddeutsche Zeitung vom 6.6.08, vgl. <http://www.sueddeutsche.de/ausland/artikel/174/178629/> (8.6.08).

<sup>3</sup> Bericht in: Der Tagesspiegel vom 31.7.08.

großes Aufsehen, der Vorstoß zugunsten eines gesetzlichen Kopftuchverbots für öffentliche Bedienstete wurde jedoch aus ebenfalls grundsätzlichen Erwägungen politisch-parlamentarisch zurückgewiesen. Allerdings gibt es in Dänemark in jüngster Zeit einen neuen politischen Vorstoß, diesmal von der Regierung, für ein prophylaktisches Verbot religiöser Zeichen, insbesondere von Kopftüchern, bei Richtern und Richterinnen<sup>4</sup>. In Großbritannien ist das Kopftuch für Schülerinnen und Lehrerinnen erlaubt, die Schuluniformen sehen muslimische Varianten vor, von denen aber einzelne Schülerinnen abzuweichen versuchen, was wiederum die Gerichte beschäftigt hat. Wo Liberalität so explizit vorherrscht wie in Großbritannien, werden die Grenzen der Toleranz trotzdem von Einzelnen gerne strapaziert wie natürlich auch dort, wo strenge Verbote existieren, wie das französische Beispiel zeigt. So groß die regulativen Unterschiede auch sein mögen, Einigkeit besteht überall darin, dass das Gesicht in den Schulen, Universitäten und bei den Beschäftigten des öffentlichen Dienstes frei bleiben muss, so dass eine unverstellte face-to-face-Kommunikation möglich ist.

In Deutschlands Nachbarland Österreich ist der Islam als Religionsgemeinschaft und Körperschaft des öffentlichen Rechts anerkannt und gleichberechtigt seit dem Beginn des 20. Jahrhunderts. Das Recht zum Kopftuchtragen wird daher als Ausdruck der individuellen Glaubensfreiheit garantiert. Kopftuch tragende Lehrerinnen gibt es dort bislang allerdings nicht, gerichtliche Fälle sind bis heute nicht aufgetreten. Tu felix Austria?<sup>5</sup>

Ein Blick über die deutschen Grenzen macht also deutlich, dass einige unserer Nachbarn in Europa zwar zum Teil ebenfalls heftige Debatten um das Verboten- oder Erlaubtsein dieser Kopfbedeckung in der öffentlichen Sphäre führen, dass jedoch die Mehrzahl europäischer Staaten kein Verbot erlassen hat und in ihren Gesetzen für Schulen und öffentliche Beschäftigte regulativ eine eher liberale Haltung praktiziert<sup>6</sup>. Für die Privatwirtschaft gelten – soweit es sich um EU-Mitgliedstaaten handelt – die Antidiskriminierungsprinzipien der EG-Richtlinien, die eine Benachteiligung aufgrund des Geschlechts, der Religion und Weltanschauung, der „Rasse“ und ethnischen Herkunft, einer Behinderung oder der sexuellen Orientierung verbieten<sup>7</sup>. Welche Bedeutung das europarechtliche Diskriminierungsverbot für das Kopftuch hat, wird daher zukünftig – und auch in diesem Beitrag – noch zu diskutieren sein.

### Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Kopftuch der Lehrerin

Wie sieht nun die Rechtslage zum Kopftuch der Lehrerin in Deutschland aus und wie kam sie zustande? Publizität erlangte die Kopftuchproblematik in Bezug auf Angehörige des öffentlichen Dienstes mit dem Fall von Fereshta Ludin, einer in Afghanistan geborenen und im Erwachsenenalter eingebürgerten deutschen Muslimin. Sie bewarb sich – mit Kopftuch – in den neunziger Jahren um eine Beamtenstelle als Lehrerin für Grund- und Hauptschulen

<sup>4</sup> Bericht von André Anwar in: Der Tagesspiegel vom 18.5.08.

<sup>5</sup> Nora Gresch/Leila Hadj-Abdou/Sieglinde Rosenberger/Birgit Sauer: Tu felix Austria? The headscarf and the politics of 'non-issues'. In: Social Politics. 2008, im Erscheinen.

<sup>6</sup> Vgl. Hege Skjeie: Headscarves in Schools: European Comparison. In: Titia Loenen/Jenny Goldschmidt (Hg.): Religious Pluralism and Human Rights in Europe: Where to Draw the Line? Intersentia, Antwerpen 2007.

<sup>7</sup> Vgl. Art. 13 EGV und insbesondere die Richtlinien 2000/43/EG, 2000/78/EG, 2002/73/EG.

in Baden-Württemberg. Das Oberschulamt Stuttgart lehnte Ludins Bewerbung ab und verweigerte ihr die Einstellung. Das Kopftuch sei Ausdruck kultureller Abgrenzung und damit nicht nur religiöses, sondern auch politisches Symbol, welches sich mit dem Gebot der staatlichen Neutralität nicht vereinbaren lasse. Ludin erhob 1998 Widerspruch und Klage und durchlief den Instanzenzug bis zum Bundesverwaltungsgericht. Nirgends hatte sie Erfolg. Sie erhob Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht. Dort errang sie zum ersten Mal einen gerichtlichen Teilerfolg.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung über die Verfassungsbeschwerde von Fereshta Ludin vom 24. September 2003 mehrheitlich festgestellt,<sup>8</sup> dass einer Lehrerin an öffentlichen Schulen ohne spezifische gesetzliche Grundlage das Tragen eines Kopftuchs nicht verboten werden könne. Gleichzeitig hat das Gericht den Bundesländern die Kompetenz zugebilligt, dass sie das Tragen religiöser und weltanschaulicher Zeichen und Kleidungsstücke (als „abstrakte Gefahr“ für die negative Glaubensfreiheit von Schüler/-inne/-n und Eltern) einschränkend regeln dürften, jedoch unter Gleichbehandlung aller Religionen und Weltanschauungen.

In einem Minderheitsvotum brachten drei Richter<sup>9</sup> (Di Fabio, Jentsch, Mellinghoff) zum Ausdruck, dass das Kopftuchtragen schon nach dem bestehenden Beamtenrecht für den jeweiligen Einzelfall verboten werden könne, weil es per se gegen das Neutralitätsprinzip und den Gleichberechtigungsgrundsatz der Geschlechter verstoße.

### Neue Gesetze in deutschen Bundesländern

Nach dem Kopftuchurteil vom 24. September 2003 haben insgesamt acht Bundesländer spezifische gesetzliche Verbote für das Tragen von religiösen, weltanschaulichen oder politischen Zeichen oder Kleidungsstücken für Lehrkräfte an öffentlichen Schulen (Ausnahme: Religionsunterricht), teilweise auch für Kindertagesstätten oder für andere Bereiche des öffentlichen Dienstes (Hessen, Berlin) in Kraft gesetzt. Es lassen sich zwei Regulierungsmodelle unterscheiden: Ein relativ striktes Verbot „sichtbarer“ Zeichen bzw. „auffälliger“ Kleidungsstücke gibt es in Berlin, ein ähnlich strenges Neutralitätsgebot existiert für Bremen und ein weniger eindeutiges in Niedersachsen. Man kann dieses Modell als „laizitär“ in Anlehnung an das französische Modell bezeichnen. In diesen Bundesländern werden alle Religionen vom Gesetz formal gleich behandelt.

Fünf andere Bundesländer (Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen und das Saarland) haben nicht schlechthin alle religiös, weltanschaulich oder politisch motivierten äußeren Zeichen oder Kleidungsstücke für Lehrerinnen und Lehrer verboten, sondern nur diejenigen, die den Schulfrieden, die Neutralität des Staates oder Grundrechte von Eltern und Schüler/-inne/-n gefährden oder gegen die freiheitlich-demokratische

<sup>8</sup> BVerfGE 108, S. 282 ff.

<sup>9</sup> BVerfGE 108, 282 ff., ab Rn. 75.



Grundordnung gerichtet sind<sup>10</sup>. Es kommt jedoch nicht auf einen objektiven Verstoß oder eine konkrete Gefahr an, sondern darauf, dass das Verhalten oder äußere Erscheinungsbild als solches so aufgefasst werden kann. Dies wird von der Schulverwaltung abstrakt-generell beurteilt, nicht etwa nach den Interpretationen der konkreten Umgebungspersonen. Die subjektive Selbstinterpretation der Trägerin des Kopftuchs spielt keine Rolle („Empfängerhorizont“). In Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen ist das Neutralitätsgebot so formuliert, dass die Darstellung christlich-abendländischer Werte und Traditionen keinen Verstoß gegen die Neutralitätspflicht darstelle. In Bayern, Hessen und dem Saarland wird im Gesetzestext der Schulgesetze auf „christlich-abendländische Bildungs- und Kulturwerte“ (Bayern), die „christlich und humanistisch geprägte abendländische Tradition des Landes Hessen“ und „christliche Bildungs- und Kulturwerte“ (im Saarland) verwiesen. Diese Referenzen dienen als ein Maßstab dafür, wie Neutralität ausgelegt werden soll, d. h. auch in diesen Bundesländern soll die Darstellung christlich-abendländischer Werte und Traditionen kein Verstoß gegen das Neutralitätsgebot sein. Nach den Intentionen der Landesgesetzgebungen<sup>11</sup> handelt es sich also um eine Art „Ausnahmeklausel“ für christlich-abendländische Verdeutlichungen; das Regelungsmodell lässt sich daher als „christlich-abendländisch“ bezeichnen.

Diese Klausel wird allerdings unterschiedlich interpretiert. Zum Teil wird sie so ausgelegt, dass das Kopftuchtragen zu verbieten sei, während das Tragen christlicher oder jüdischer Zeichen oder Kleidungsstücke, z. B. des Nonnen-Habits oder der jüdischen Kippa, erlaubt bliebe, auch weil hierdurch keine Konflikte und Störungen des Schulfriedens hervorgerufen würden. Das Bundesverwaltungsgericht hat diese Deutung – jedenfalls für Baden-Württemberg – zurückgewiesen, denn mit der Klausel sei nicht das äußere Erscheinungsbild von Lehrkräften gemeint, sondern die Wahrnehmung des Bildungsauftrags im Sinne der Vermittlung christlicher bzw. abendländisch-humanistischer Werte und Traditionen. Diese seien von Glaubensinhalten abgelöst und kennzeichneten lediglich das Wertefundament des Grundgesetzes und der baden-württembergischen Verfassung.<sup>12</sup>

Dieser Argumentation schlossen sich andere Gerichte an, wobei sie allerdings bisweilen offen ließen, ob nicht doch christliche oder jüdische Kleidungsstücke oder am Körper getragene Symbole von der jeweiligen Ausnahmeklausel erfasst sein könnten. Die Unklarheit gilt jedenfalls für die Entscheidungen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs<sup>13</sup> und des Hessischen Staatsgerichtshofs<sup>14</sup>. Die konkrete Entscheidung darüber, welche religiösen

<sup>10</sup> Verboten sind solche äußeren Bekundungen [...], die geeignet sind, die Neutralität des Landes gegenüber Schülern und Eltern oder den politischen, religiösen oder weltanschaulichen Schulfrieden zu gefährden oder zu stören“. Unzulässig ist ein Verhalten, „welches bei Schülern oder Eltern den Eindruck hervorrufen kann, dass eine Lehrkraft gegen die Menschenwürde, die Gleichberechtigung der Menschen nach Artikel 3 des Grundgesetzes, die Freiheitsgrundrechte oder die freiheitlich-demokratische Grundordnung auftritt“ (§ 38 Abs. 2 S. 1 u. 2 SchulG BW, inhaltsgleich § 57 Abs. 4 S. 1 u. 2 SchulG NRW).

<sup>11</sup> Vgl. für NRW LT-Drs. 14/569, S. 9 und LT-Drs. 13/4564, S. 8. Für Baden-Württemberg: Gesetzesentwurf der Landesregierung, LT-Drs. 13/2793 vom 14.1.2004, S. 7.

<sup>12</sup> BVerwG vom 24.6.2004, Rn. 29, 35-37, in: Juristenzeitung 2004, S. 1181 ff.

<sup>13</sup> BayVerfGH vom 15.1.07, <http://www.bayern.verfassungsgerichtshof.de/11-VII-05-Entscheidung.htm> (28.2.07).

<sup>14</sup> HessStGH vom 10.12.07, vgl. [http://www.staatsgerichtshof.hessen.de/C1256E20003AD625/vwContentByKey/W279RGKN716JUSZDE/\\$File/P\\_St\\_2016%20PM%20Endfassung.pdf](http://www.staatsgerichtshof.hessen.de/C1256E20003AD625/vwContentByKey/W279RGKN716JUSZDE/$File/P_St_2016%20PM%20Endfassung.pdf) (15.12.07).

Zeichen oder Kleidungsstücke der gebotenen Neutralität widersprechen, überließen die beiden Gerichtshöfe den Fachgerichten, da es sich in beiden Fällen um landesrechtliche Normenkontrollklagen ohne Vorliegen eines konkreten Falles handelte. Ein etwas anderes Bild bietet die Rechtsprechung der Verwaltungs- und Arbeitsgerichte in Baden-Württemberg<sup>15</sup> und Nordrhein-Westfalen<sup>16</sup>. Die Gerichte sahen sich mit einer doppelten Unklarheit der Gesetzesformulierungen konfrontiert: Zum einen musste der semantische Bedeutungsgehalt der „Ausnahmeklausel“ herausgearbeitet, d. h. die Frage geklärt werden, ob diese Klausel auch Kleidung und Outfit von Lehrerinnen und Lehrern betreffen kann, und zum anderen war Stellung zur normativen Frage zu beziehen, ob – wenn es sich um eine mögliche Ausnahme zugunsten christlicher oder jüdischer Kleidungsstücke handelt – die Privilegierung christlich-abendländischer Attribute mit der Pflicht zur Gleichbehandlung aller Religionen vereinbar ist.

Das Verwaltungsgericht Stuttgart wendete in seiner Entscheidung vom 7.7.2006 die Argumentation des Bundesverwaltungsgerichts, wonach sich die Klausel nicht auf religiös motivierte Kleidungsstücke von Lehrkräften beziehe, auf die baden-württembergische „Ausnahmeklausel“ an. Es konstatierte daher, dass Schulbehörden die Klausel – entsprechend den Intentionen der Landesgesetzgebung – fälschlich als Ausnahmetatbestand zugunsten christlicher Kleidung, konkret des Nonnenhabits, anwendeten und somit in der Verbotspraxis gegenüber dem islamischen Kopftuch eine unstatthafte Ungleichbehandlung liege. Es sei mit dem sich aus Art. 14 EMRK und Art. 3 Abs. 1, 3 GG ergebenden strikten Gleichbehandlungsgebot nicht zu vereinbaren, dass an einer staatlichen Grundschule mit ausdrücklicher Billigung des beklagten Landes Nonnen in ihrem Ordenshabit allgemein bildende Fächer unterrichteten, während der Klägerin die religiöse Bekundung mittels Tragens ihres Kopftuches untersagt werde.<sup>17</sup> Der Verwaltungsgerichtshof Mannheim hob die Entscheidung des Verwaltungsgerichts Stuttgart mittlerweile mit der Begründung auf, dass sich die muslimische Klägerin nicht auf das unbehelligte Unterrichten der Nonnen berufen könne, welches im Übrigen „wohl“ ein „historisch bedingter Ausnahmefall auf einer einmaligen sondervertraglichen Grundlage“ sei. Selbst wenn hier ein so genanntes Vollzugsdefizit gegenüber den Nonnen vorläge, könne die Muslima keine Gleichbehandlung im Unrecht fordern<sup>18</sup>.

<sup>15</sup> VG Stuttgart, Urteil vom 7.7.06, Az. 18 K 3562/05, vgl. Presseerklärung: <http://vgstuttgart.de/servlet/PB/menu/1200794/index.html?ROOT=1192939> (18.5.08); vollständiger Text auf der Seite betroffener Lehrerinnen: <http://www.isgg.de/UrteilDorisGraber.pdf> (17.3.08). Mittlerweile wurde diese Entscheidung vom VGH in Mannheim aufgehoben und das behördliche Kopftuchverbot für die langjährige Lehrerin bestätigt, Berliner Morgenpost v. 15.3.08 bzw. vgl. Anm. 18.

<sup>16</sup> Zur Entscheidung des Arbeitsgerichts Düsseldorf vom 29.6.07, 12 Ca 175/07 (rosa Baskenmütze), vgl. <http://www.justiz.nrw.de/RB/nrwe2/index.php> unter dem Az., (18.5.08) sowie Verwaltungsgericht Düsseldorf: Urteil vom 5.6.07, vgl. <http://www.justiz.nrw.de/RB/nrwe2/index.php> unter dem Az. 2 K 6225/06 (18.5.08) sowie VG Düsseldorf vom 14.8.07, vgl. <http://www.justiz.nrw.de/RB/nrwe2/index.php> unter dem Az. 2 K 1752/07 (18.5.08).

<sup>17</sup> VG Stuttgart, Urteil vom 7.7.06, vgl. Anm. 15.

<sup>18</sup> Pressemitteilung vom 14.5.08 des VGH-Mannheim (Az. 4 S 516/07), vgl. <http://www.vghmannheim.de/servlet/PB/menu/1219974/index.html?ROOT=1153033> (8.6.08).



Ähnlich, aber von vornherein entschiedener für ein Kopftuchverbot argumentierte das Verwaltungsgericht Düsseldorf<sup>19</sup>. Auch hier räumte das Gericht ein, dass die Legislative des Bundeslandes Nordrhein-Westfalen mit der Verankerung der Klausel zugunsten christlich-abendländischer Werte und Traditionen zwar entsprechende Kleidungsstücke und Symbole privilegieren wollte, dies aber letztlich nicht so klar im Gesetzeswortlaut ausgedrückt hat, dass es nicht auch anders – nämlich verfassungskonform – verstanden werden könne. Da das Gericht – wie zuvor das Verwaltungsgericht Stuttgart – eine Ungleichbehandlung der Religionen für nicht zulässig hielt, legte es die Klausel so aus, wie es das Bundesverwaltungsgericht 2004 vorgezeichnet hatte. Demnach müssten auch der Nonnenhabit und die jüdische Kippa als Verstoß gegen das Neutralitätsgebot angesehen werden<sup>20</sup>. Weitere Arbeits- und Verwaltungsgerichte in Nordrhein-Westfalen entschieden entsprechend.

Die verbliebenen acht anderen Bundesländer haben keine Neuregelung erlassen, entscheiden also von Fall zu Fall nach den allgemeinen beamtenrechtlichen Regelungen und Grundsätzen des Bundesverfassungsgerichts, wobei dann nur „konkrete“ Gefahren für die staatliche Neutralität in religiösen Fragen und andere Rechtsgüter durch ein Kopftuchverbot im Einzelfall bekämpft werden können. Schleswig-Holstein hat sich darauf besonnen, entgegen der früheren Absicht kein explizites Verbotsgesetz zu schaffen, sondern bewusst eine pluralistische Möglichkeit zur Manifestation der eigenen Glaubensbindung zu lassen.

Doch der Kopftuchstreit kommt nicht zur Ruhe: Mittlerweile sind weitere Fälle von entlassungsbedrohten Lehrerinnen, abgelehnten Bewerberinnen, in Bremen sogar einer vom Vorbereitungsdienst ausgeschlossenen Referendarin<sup>21</sup> bekannt geworden. Es ist damit zu rechnen, dass der eine oder andere Fall schließlich wieder beim Bundesverfassungsgericht landen wird.

### Fälle in der Privatwirtschaft: Das Kopftuch der Verkäuferin

Für den Bereich der Privatwirtschaft hat eine Entscheidung des Bundesarbeitsgerichts im Jahre 2002<sup>22</sup> Aufmerksamkeit erregt. Die betroffene Verkäuferin, angestellt in der Parfümerie-Abteilung eines Warenhauses in einer hessischen Kleinstadt, hatte zunächst kein Kopftuch getragen. Nach einer erziehungsbedingten Freistellung war sie jedoch mit Kopftuch zur Arbeit erschienen. Da sie es nicht mehr abnehmen wollte, kündigte ihr der Arbeitgeber. Sie führte einen arbeitsgerichtlichen Kündigungsschutzprozess, verlor aber in erster und zweiter Instanz. Erst durch die Revision beim Bundesarbeitsgericht wurde die Kündigung als „nicht sozial gerechtfertigt“ eingestuft, da der Arbeitgeber keinerlei Darlegung und Beweis für seine Behauptung, durch das Kopftuchtragen wirtschaftliche

<sup>19</sup> VG Düsseldorf; Urteil vom 5.6.07, vgl. <http://www.justiz.nrw.de/RB/nrwe2/index.php> unter dem Az. 2 K 6225/06 (18.5.08).

<sup>20</sup> VG Düsseldorf vom 5.6.07, Az. 2 K 6225/06, vgl. vorherige Anm. sowie Tageszeitung vom 6.6.07.

<sup>21</sup> OVG Bremen vom 21.2.2007, vgl. <http://www.spiegel.de/unispiegel/studium/0,1518,372098,00.html> (6.2.07). Der Ausschluss wurde vom Bundesverwaltungsgericht am 26.6.2008 aufgehoben, Az. 2 C 22.07. da es sich beim Referendariat um eine monopolartige öffentlich-rechtliche Berufsausbildung handelt und der Ausschluss das Recht der Berufsausbildungsfreiheit gemäß Art. 12 Abs. 1 GG verletzen würde, <http://www.spiegel.de/unispiegel/jobundberuf/0,1518,562356,00.html> (27.6.08).

<sup>22</sup> BAG vom 10.10.02, NJW 2003, S. 2815 f.

Einbußen zu erleiden, beigebracht hatte. Sofern er Einbußen nicht beweise, so das oberste Arbeitsgericht, gehe das Recht der Klägerin auf freie Religionsausübung vor, denn die Frau sei nach wie vor bereit und in der Lage, ihre vertraglich festgelegte Tätigkeit ordnungsgemäß auszuüben.

Die Entscheidung des Bundesarbeitsgerichts, die vom Bundesverfassungsgericht mit Beschluss vom 30. Juli 2003 bestätigt wurde,<sup>23</sup> rief eine Vielzahl von Protesten in Form von Briefen und Anrufen hervor, die das Ergebnis der Entscheidung ablehnten. Die erfolgreiche Klägerin wurde zwar wieder eingestellt, aber in das Lager des Warenhauses versetzt, wo sie für Kund/-inn/-en fortan nicht mehr sichtbar war.

Für die Praxis des Arbeitslebens muss angenommen werden, dass es zahlreiche Fälle gibt, in denen Bewerberinnen mit Kopftuch schon aufgrund dieses äußeren Erscheinungsbildes nicht ordnungsgemäß und fair in die Personalauswahl für Einstellungen oder Beförderungen einbezogen werden. Immer wieder haben junge Musliminnen gegenüber Gewerkschaften und Medien über solche Erlebnisse berichtet, ohne dass es zu Gerichtsverfahren gekommen wäre.

### Kopftuchproblematik und Europäisches Recht

Der weitere juristische Verlauf der „Kopftuchdebatte“ wird vermutlich noch in erheblichem Maße vom europäischen Recht der Richtlinien zur Verhinderung von Diskriminierung beeinflusst werden, weil sich in den gerichtlichen Streitfällen auch die Frage stellt, ob die in manchen deutschen Bundesländern geschaffenen gesetzlichen Kopftuchverbote für Lehrerinnen und zum Teil für weitere öffentliche Bedienstete mit dem europäischen Recht vereinbar sind. Soweit nicht das Bundesverfassungsgericht eine Kehrtwende für die Landesregelungen einleitet, d. h. durch Einführung weiterer Kriterien für Verbotsregelungen der Länder die Freiheit der Ausübung des Glaubens und Kopftuchtragens bei Lehrerinnen und/oder anderen öffentlichen Bediensteten wieder erweitert und den Ländern einen engeren Regelungsspielraum zuweist, ist früher oder später damit zu rechnen, dass die Vereinbarkeit der Landesgesetze mit dem europäischen Richtlinienrecht vom Europäischen Gerichtshof in Luxemburg beurteilt wird. Gleichzeitig, oder noch davor, kann es – bezüglich der Kopftuchproblematik – auch zu einer Überprüfung der Landesgesetze am Maßstab des bundesrechtlichen Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG) kommen; dies wäre dann Aufgabe deutscher Gerichte, vermutlich im Rahmen der Arbeits- oder Verwaltungsgerichtsbarkeit<sup>24</sup>.

Jedenfalls könnte ein deutsches Gericht die Frage der Vereinbarkeit eines verbotenden Landesgesetzes mit dem europäischen Recht dem Europäischen Gerichtshof zur „Vorabentscheidung“ vorlegen (Art. 234 EGV). Denn eine Kopftuch tragende Lehrerin an öffent-

<sup>23</sup> BVerfG vom 30.7.03, [http://www.bverfg.de/entscheidungen/rk20030730\\_1bvr079203.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/rk20030730_1bvr079203.html), Download: 3.8.03.

<sup>24</sup> Dabei müsste dem AGG eine bestimmte Interpretation zur Lösung der Kopftuchproblematik im öffentlichen Dienst unterlegt werden, die ihrerseits am Maßstab des europäischen Richtlinienrechts zu beurteilen wäre. Das wäre letztlich wiederum die Aufgabe des EuGH.

lichen Schulen oder eine Bewerberin für diese Position bzw. für den Vorbereitungsdienst fällt – unabhängig davon, ob sie als Beamtin oder als Angestellte eingestellt ist bzw. werden soll – in den Geltungsbereich der europäischen Antidiskriminierungsrichtlinien, die insgesamt eine Benachteiligung aufgrund der Merkmale Geschlecht, „Rasse“ und ethnische Herkunft, Religion und Weltanschauung, Alter, Behinderung und sexuelle Ausrichtung verbieten. Besonders im Blickfeld steht die Vereinbarkeit mit den vor allem das Arbeitsleben betreffenden Richtlinien 2000/78/EG und 2002/73/EG bezüglich der Merkmale Religion und Geschlecht (hier wegen mittelbarer Benachteiligung), aber auch die im Geltungsbereich noch umfassendere Richtlinie 2000/43/EG könnte bezüglich des Merkmals ethnische Herkunft bei Migrantinnen u. U. herangezogen werden<sup>25</sup>. Die Richtlinien wurden in Deutschland mittlweile – wenn auch verspätet und erst nach mehreren erfolglosen Anläufen der Gesetzgebung – in nationales Recht umgesetzt: Das AGG trat im August 2006 in Kraft.

Während das Merkmal Geschlecht in der Bundesrepublik spätestens seit 1980 nicht mehr als Differenzierungsgrund bei Einstellungen, Beförderungen und weiteren Maßnahmen im Arbeitsverhältnis dienen darf – die Gesetzgebung hatte damals ein entsprechendes Diskriminierungsverbot in § 611a BGB verankert – wurde nunmehr mit dem AGG auch ein Benachteiligungsverbot in Bezug auf „Rasse“ und ethnische Herkunft, Religion und Weltanschauung, Behinderung, Alter und sexuelle Identität verankert; die Bestimmungen des § 611a ff. BGB wurden daher aufgehoben. Für den erwerbsrechtlichen Bereich sind im AGG Ausnahmen von der strengen Gleichbehandlungspflicht im Hinblick auf Religion und Weltanschauung sowie Alter zugelassen worden (in den §§ 9 und 10 AGG). Einen allgemeinen Ausnahmetatbestand formuliert § 8 Abs. 1 AGG. Demnach ist eine „unterschiedliche Behandlung wegen eines in § 1 genannten Grundes (...) zulässig, wenn dieser Grund wegen der auszuübenden Tätigkeit oder der Bedingungen ihrer Ausübung eine wesentliche und entscheidende berufliche Anforderung darstellt, sofern der Zweck rechtmäßig und die Anforderung angemessen ist“.

Für eine unterschiedliche Behandlung wegen der Religion oder Weltanschauung werden in § 9 AGG Differenzierungen für zulässig erklärt, wenn es um die Auswahl und Behandlung des Personals von Religionsgemeinschaften (unabhängig von der Rechtsform) geht. Solche Gemeinschaften dürfen ihre Beschäftigten nach deren Religion oder Weltanschauung im Sinne ihres gemeinschaftlichen Selbstverständnisses auswählen (Abs. 1) und ein „loyales und aufrichtiges“ Verhalten (Abs. 2) erwarten. Diese Anforderungen gelten dann als gerechtfertigte Anforderungen im Sinne des § 8 Abs. 1 AGG. Da sich dieses so genannte Tendenzprivileg nur auf religiös oder weltanschaulich spezifisch gebundene Arbeitgeber bezieht, spielt es in der Kopftuchfrage für normale privatwirtschaftliche Unternehmen keine Rolle und ebenfalls nicht für den öffentlichen Dienst und für öffentliche Schulen.

<sup>25</sup> Zur Problematik der intersektionellen und/oder Mehrfachdiskriminierung vgl. den Beitrag von Dagmar Schiek in diesem Band.

Jedoch gilt das AGG gleichermaßen für öffentliche wie private Unternehmen und Beschäftigte. In § 24 AGG werden die Vorschriften des AGG ausdrücklich für Beamte und Beamtinnen, Richter und Richterinnen sowie Zivildienstleistende „unter Berücksichtigung ihrer besonderen Rechtsstellung“ für verbindlich erklärt. Die Berücksichtigung der „besonderen Rechtsstellung“ soll nach herrschender Auffassung für Beamte und Beamtinnen, andere öffentliche Beschäftigte und insbesondere Lehrer/-innen die typischen Beamtenpflichten beinhalten, vor allem die Pflicht zu religiös und weltanschaulich neutralem Verhalten. Da die staatliche Neutralität seit den neuen „Kopftuchgesetzen“ durch Bestimmungen über das Tragen von religiösen und weltanschaulichen Kleidungsstücken und Zeichen konkretisiert wurde, werden diese Anforderungen von der herrschenden Auffassung als jeweilige „wesentliche und entscheidende berufliche Anforderung“ im Sinne des § 8 Abs. 1 AGG interpretiert. Ob Kopftuchverbote, wie sie aus Landesgesetzen hervorgehen bzw. von der Schulverwaltung ausgesprochen werden, aber tatsächlich dem Zwecke nach rechtmäßig und in der Anforderung angemessen sind, kann mit denselben Argumenten infrage gestellt werden, mit denen von kritischen Auffassungen<sup>26</sup> auch die Konformität der Kopftuchverbote mit dem Grundgesetz oder der jeweiligen Landesverfassung bezweifelt wird.

Gegen ein gesetzliches Verbot des Kopftuchs schon wegen der abstrakten Gefahr spricht die Individualität der Grundrechte der Lehrerin sowie des Rechts auf Freiheit von Diskriminierung aufgrund der Religion. Denn ob ein Kleidungsstück oder sonstiges Zeichen, das am Körper getragen wird, eine abstrakte Gefahr für die staatliche Neutralität, die negative Glaubensfreiheit von Schülerinnen und Schülern oder den Schulfrieden darstellt, wird von Behörden und Gerichten aus der Perspektive des Empfängerhorizonts beurteilt. Dies aber lässt die subjektiven Motive der Kopftuchträgerin außer Acht und missachtet damit ihre individuelle Persönlichkeitssphäre einschließlich ihrer Glaubensfreiheit (Art. 2 Abs. 1, Art. 4 Abs. 1 u. 2 GG). Zudem werden nicht die tatsächlichen Auffassungen der Umwelt zugrunde gelegt, sondern hypothetische Eindrücke nicht konkretisierter Dritter, die noch dazu negativ geprägt sind – d. h. an Assoziationen von Fundamentalismus und Frauenunterdrückung orientiert. Auch das Diskriminierungsverbot in Bezug auf Ethnie und Geschlecht mag hier in mittelbarer Weise betroffen sein. Allerdings ist der Gegensatz zwischen individueller Geltung des Grundrechts der Kopftuchträgerin und pauschaler Gefahreneinstufung ohne Rücksicht auf spezifische individuelle Handlungen oder Einstellungen bereits im Urteil des Bundesverfassungsgerichts angelegt, denn dort wurde den Bundesländern die Möglichkeit eröffnet, schon die abstrakte Gefahr für Neutralität, negative Glaubensfreiheit der Schüler/-innen oder den Schulfrieden durch ein Verbot zu bekämpfen. Die abstrakte Gefahr ist – im Gegensatz zur konkreten – notwendigerweise entindividualisiert, also nicht auf ein spezifisches Verhalten der einzelnen Lehrerin mit Kopftuch rückführbar. Die Senatsmehrheit im Bundesverfassungsgericht (5:3) dürfte dieses normative Problem erkannt haben; es spricht jedoch vieles dafür, dass sie es bewusst in Kauf nahm, um zu einem Kompromiss zu gelangen und ein Stimmenpatt (4:4) und damit die Abweisung der Verfassungsbeschwerde von Fereshta Ludin zu verhindern. Die Differenzierung zwischen

<sup>26</sup> Z. B. Ute Sacksofsky: Rolle der Religion im liberalen Staat In: Streit - feministische Rechtszeitschrift, 2004/3, S. 103-105.

konkreter und abstrakter Gefahr und die Statuierung einer Regelungskompetenz für die Bundesländer wurden so zum Schlüssel der Kompromissfindung<sup>27</sup>.

Aber zurück zum AGG: Bekanntlich schützen die europäischen Gleichbehandlungsregeln seit langem und am deutlichsten die Gleichbehandlung der Arbeitnehmer/-innen im Zugang zum Beschäftigungsverhältnis und in dessen Ausübung, ungeachtet der unterschiedlichen Rechtsstatusformen, die in den Mitgliedstaaten für den öffentlichen Dienst verwendet werden; auch für Beamte und Beamtinnen gilt also das volle arbeitsrechtliche Antidiskriminierungsrecht der EU/EG. Angesichts dessen erscheint es fraglich, ob die Verbote und Bewertungen der Landesgesetze auch in den Augen des Europäischen Gerichtshofs Bestand haben werden. Denn die darauf gründende Benachteiligung von Lehrerinnen oder Anwärtinnen mit Kopftuch betrifft gleich mehrere Merkmale (Religion, Geschlecht), an deren Rechtfertigung die Richtlinien und das AGG besonders hohe Anforderungen stellen (vgl. § 4 AGG)<sup>28</sup>. Das gilt insbesondere für die Fälle, in denen eine Lehrerin, die schon jahrelang unbeanstandet mit Kopftuch unterrichtet hat, nun aus dem Dienst entfernt werden soll und gleichsam um ihre berufliche Existenz gebracht wird, ohne dass ihr konkret ein Verstoß gegen die religiöse Neutralitätspflicht, gegen den Grundsatz der Gleichberechtigung der Geschlechter oder sonstige Elemente der freiheitlich-demokratischen Grundordnung zur Last gelegt werden könnte. Der Europäische Gerichtshof aber müsste die kompromisshafte Differenzierung des Bundesverfassungsgerichts nach konkreter und abstrakter Gefahr mit der Folge der Kompetenzeröffnung für die Bundesländer nicht überzeugend finden und könnte die konsequent individuelle Abwägung konkreter Gefahren bzw. beruflicher Anforderungen in den Vordergrund stellen. Ebenso könnte auch das Bundesverfassungsgerichts selbst bei neuerlicher Verfassungsbeschwerde seine „Verlegenheitslösung“ von 2003 korrigieren.

Kurzum: Die Frage, ob entsprechende Landesgesetze dem AGG widersprechen bzw. den europäischen Richtlinien zuwiderlaufen, wird wie die Frage der Vereinbarkeit mit deutschem Verfassungsrecht vermutlich noch ausführlicher von Gerichten zu erörtern und zu entscheiden sein.

<sup>27</sup> Ausführlicher vgl. Sabine Berghahn: Verfassungspolitische Streit um ein Stück Stoff: Das Kopftuch der Lehrerin im Konflikt zwischen Grundrechtsschutz, staatlicher Neutralität in Glaubensfragen und föderaler Gesetzgebung. In: *femina politica*, Zeitschrift für feministische Politik-Wissenschaft, Heft 1/2004, S. 45-56, 51.

<sup>28</sup> Vgl. den Beitrag von Dagmar Schiek in diesem Band.

## Webseiten

<http://www.veil-project.eu>: Webseite des EU-Forschungsprojekts VEIL, weiterführende Links unter „links“.

<http://www.uni-trier.de/index.php?id=7524>: Webseite der Uni Trier, FB Rechtswissenschaft, Institut für Europäisches Verfassungsrecht/Staatskirchenrecht.

<http://www.isgg.de/>: Initiative für Selbstbestimmung in Glaube und Gesellschaft, Webseite betroffener Lehrerinnen.

[http://www.network-migration.org/miginfo/migration\\_und\\_bevoelkerung/artikel/060602.htm](http://www.network-migration.org/miginfo/migration_und_bevoelkerung/artikel/060602.htm): Webseite und Newsletter zu „Migration und Bevölkerung“.

<http://www.bildungsserver.de/zeigen.html?seite=3419>: Deutscher Bildungsserver zum Thema Kopftuch.

<http://www.kopftuch.islam.de>: Internetportal des „Zentralrats der Muslime in Deutschland“ zum Thema Kopftuch.

<http://www.muslimat-berlin.de/>: Internetseite der AG „Die Muslimische Frau in der Gesellschaft“.

<http://www.vghmannheim.de/servlet/PB/menu/1219974/index.html?ROOT=1153033>: VGH Mannheim, Presseerklärungen.

<http://www.justiz.nrw.de/RB/nrwe2/index.php>: Rechtsprechung in NRW.

**Emma Bonino**

Europäische Kommissarin für Verbraucherschutz, Fischerei und das Amt für humanitäre Hilfe (1994-1999) und Mitglied des Europäischen Parlaments (1979-1989 und 2004-2006)



## „Für mich ist Politik kein Job, sondern eine Leidenschaft“

Emma Bonino ist ein Energiebündel: Sie hat für die Legalisierung der Abtreibung gekämpft, für den Schutz der Menschenrechte im Ostblock, für die Errichtung eines Internationalen Strafgerichtshofs, gegen die weltweite Hungersnot, gegen die Todesstrafe und die Genitalverstümmelung von Frauen. „Für mich ist Politik kein Job, sondern eine Leidenschaft“, erklärt die Italienerin ihre vielfältigen Aktionen. „Ich glaube fest daran, dass, ganz gleich wie die Umstände sind, die Welt zum Besseren verändert werden kann.“

Angefangen hat alles mit einer Abtreibung. Das war 1974 und Emma Bonino 26 Jahre alt. „Nach der Operation, auf dem Weg zurück nach Mailand, fragte ich mich immer wieder, warum ich mein Tun verheimlichen und mich wie ein Verbrecher verhalten musste“, erinnert sie sich. „Ich verstand plötzlich, dass heimliche Abtreibungen extrem demütigend für Frauen waren. Von der

Kirche als Sünde und vom Staat als gesetzwidrig gebrandmarkt.“ In ihr reifte der Entschluss, Frauen in ähnlichen Notsituationen zu helfen. Emma Bonino schloss sich einem Zentrum für Abtreibung und Sterilisation in Mailand an, das von Adele Faccio eröffnet worden war. „So kam ich in Kontakt mit der Partito Radicale“<sup>1</sup>, erzählt sie weiter. „Adele brachte mir das Grundvokabular der Politik bei. Ich lernte Marco Pannella und andere Parteimitglieder kennen. Wenn ich diesen Menschen nicht begegnet wäre, hätte ich wahrscheinlich weiter Fremdsprachen unterrichtet. Doch von diesem Moment an änderte sich alles.“

Mit 28 Jahren wird Emma Bonino zum ersten Mal in die italienische Abgeordnetenkammer gewählt und ergattert drei Jahre später einen Sitz im Europäischen Parlament. Dort macht sich die temperamentvolle Politikerin zusammen mit Marco Pannella, einem der Gründer der Radikalen

<sup>1</sup> Der Partito Radicale (Radikale Partei, PR), heute Radicali Italiani (Italienische Radikale, RI), ist eine italienische Partei radikal-liberaler Ausrichtung.

Partei, gleich daran, die Verfahrensregeln des Parlaments zu verbessern. Ihr Ziel: mehr Rechte für die kleineren parlamentarischen Gruppen. Bis 1989 bleibt sie als Abgeordnete in Brüssel. Fünf Jahre später kehrt sie als EU-Kommissarin für Verbraucherschutz, Fischerei und humanitäre Angelegenheiten zurück. Drei vollkommen unterschiedliche Ressorts, mit denen zu „jonglieren“ ihr genau aus diesem Grund nicht leicht fällt. Außerdem kriselt es fast zeitgleich in allen drei Bereichen. Mitte der 90er sind die Fischbestände erschöpft, biologische Regenerationsphasen und Schutz-zonen werden vielfach ignoriert, Konflikte zwischen den Fischern flammen auf. Emma Bonino setzt Regeln für die Wahrung der Bestände durch und hält die Mitgliedstaaten zu erforderlichen Kontrollen an. Im Balkan herrscht Krieg. Emma Bonino fliegt 1995 als erstes Mitglied der EU-Kommission seit Kriegsbeginn nach Sarajevo und Mostar/Bosnien-Herzegowina. „Ich erinnere mich, dass während meines Aufenthalts die Bomben fielen“, erzählt die 60-Jährige. In Afghanistan wird sie bei der Inspektion von EU-Hilfsprojekten von Taliban-Milizen einige Stunden lang als Geisel genommen. Zurück in Brüssel landet aufgrund der BSE-Krise auch die Lebensmittelsicherheit auf dem Tisch der für Verbraucherschutz Zuständigen. Turbulente 90er. Vielleicht auch deshalb bezeichnet Emma Bonino ihre Tätigkeit als EU-Kommissarin als einen der „interessantesten und anspruchvollsten Jobs der Welt“. Das Bild vom „Euro(büro)kraten“ ist ihrer Meinung nach ein Klischee.

Emma Bonino hat sich als Politikerin vor allem gegen Ungerechtigkeit, Unterdrückung und Diskriminierung eingesetzt und immer auch für die Rechte der Frau: „In den meisten Gesellschaften sind Frauen nach wie vor unterdrückt. Es ist ein anhaltender Kampf. Da ich selbst Frau bin, hat dieses Thema für mich immer Priorität“. Und so wird die quirlige Italienerin weiteragieren, auch wenn ihre Partei bei den Parlamentswahlen in Italien gerade verloren hat: „Ich bin hartnäckig und stur. Aber, ich weiß, wenn man weiterkämpft, kann man am Ende gewinnen. Also mache ich weiter.“

**Sabine Heines**

#### Vita

Emma Bonino wurde 1948 in Bra/Italien geboren. Sie ist promovierte Philologin. 1976 wurde sie zum ersten Mal in die italienische Abgeordneten-kammer gewählt, 1979 ins Europäische Parlament. Es folgte eine zweite fünfjährige Amtsperiode bis 1989. Von 1994 bis 1999 wirkte Emma Bonino als EU-Kommissarin für Verbraucherschutz, Fischerei und das Amt für humanitäre Hilfe der EU (ECHO). 1999 lancierte sie in Italien die Kampagne „Emma for President“. Sie verliert und geht 2001 nach Ägypten – um Arabisch zu lernen. 2004 wird sie erneut zur EU-Abgeordneten gewählt und ist bis 2006 Mitglied im Ausschuss für Auswärtige Angelegenheiten sowie in der Türkei-Delegation, der Delegation Europa-Mittelmeer sowie Vizepräsidentin der Delegation für die Beziehungen mit den Maschrikländern<sup>2</sup>. Im Mai 2006 wird sie (Außen-)Handels- und Europaministerin der Prodi-Regierung. Bei den Regierungswahlen im April 2008 erhält sie einen Sitz im Senat. Emma Bonino lebt allein und hat zwei Pflegetöchter. Manchmal träumt sie davon, mehr Zeit zu haben – zum Segeln, Tauchen oder allen anderen Dingen, die mit dem Meer zu tun haben und die sie liebt.

<sup>2</sup> Der Maschrik (arabisch: Osten) bezeichnet in Abgrenzung zum Maghreb (arabisch: Westen; Maghrebländer) den östlichen Teil der arabischen Welt und umfasst Ägypten, den Irak, Jordanien, den Libanon, Palästina und Syrien.

## Kapitel IV Handlungsoptionen für die Praxis

- 299 Die Europäische Charta für die Gleichstellung von Frauen und Männern auf kommunaler und regionaler Ebene • **Martina Arndts-Haupt und Christel Steylaers**
- 303 Europäische Förderprogramme in der kommunalen Praxis – ein Überblick  
Keine Angst vor der Antragstellung europäischer Projekte! • **Ines Spengler**
- 319 Der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und die Förderung der Genderperspektive in der Strukturpolitik des Landes Nordrhein-Westfalen • **Bettina Vaupel**
- 325 Der Europäische Sozialfonds (ESF) und die Förderung der Genderperspektive in der regionalisierten Arbeitspolitik • **Karin Linde und Ute Mankel**
- 331 Zur Arbeit der Europabeauftragten – Was können sie für Frauen tun? • **Regina Blania**
- 335 Europäische Metropolregionen – Impulse zur Gleichstellung  
Positionspapier der Frauennetzwerke für die zukünftige Politik der Europäischen Metropolregionen (EMR) in Deutschland aus gleichstellungspolitischer Sicht • **Gisela Humpert**

#### Beispiele guter Praxis

- 341 Lokaler Mehrwert durch europäische Begegnung. Städtepartnerschaften als Drehscheibe für gleichstellungspolitischen Erfahrungsaustausch • **zusammengestellt von Cornelia Schlebusch**
- 345 Frauenforum Internetta bereichert Erftstadts Städtepartnerschaften • **Edith Abel-Huhn**
- 347 „Von Rosa und anderen Tagen“ – Ein internationales Frauentagebuch aus Witten und seinen Partnerstädten • **Martina Kliner-Fruck**
- 349 EQUAL in Nordrhein-Westfalen – Regionale Erfolge durch europäische Denkanstöße  
I Die Entwicklungspartnerschaft FUTURA • **Mia Senden**  
I Die Entwicklungspartnerschaft MORE . Teilprojekt ISKRA • **Franz-Josef Franke**
- 355 Kinderbetreuung europäisch gedacht – EU-Projekt der Stadt Düsseldorf • **Sabine Hand**
- 357 Kreativität.Vernetzung. Grenzüberschreitungen:  
dreieck.triangle.driehoek - Förderverein kulturschaffender Frauen in der Euregio Maas-Rhein e.V. • **Uta Göbel-Groß**
- 361 Dem Alltag eine Seele geben – Integration durch Kultur. Ein Frauenprojekt im Rahmen der europäischen Kulturhauptstadt Ruhr 2010 • **Rita Viehoff**



Martina Arndts-Haupt und Christel Steylaers

## Die Europäische Charta für die Gleichstellung von Frauen und Männern auf kommunaler und regionaler Ebene

Eine Charta für die Lokal- und Regionalregierungen Europas zur Förderung des Einsatzes ihrer Kompetenzen und Partnerschaften mit dem Ziel der Schaffung von mehr Gleichheit für ihre Bevölkerung. Erarbeitet und gefördert vom Rat der Gemeinden und Regionen Europas und seinen Partnern.<sup>1</sup>

### 1. Was ist die Europäische Charta für die Gleichstellung von Frauen und Männern auf lokaler Ebene?

Im Rahmen eines Projektes des Rats der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE)<sup>2</sup> wurde von 2005 – 2006 eine Charta für die Gleichstellung von Frauen und Männern erarbeitet mit dem Ziel, dass möglichst viele Gemeinden und Regionen in der ganzen Europäischen Union diese unterzeichnen und sich den Zielen verpflichten sollen. Auch wenn viele europäische Staaten fortschrittliche Gesetze zur Gleichstellung von Frauen und Männern haben, gibt es auf lokaler Ebene noch erheblichen Umsetzungsbedarf. Dieser soll mit individuellen Aktionsprogrammen erkannt und beseitigt werden. Über 600 Gemeinden und Regionen in ganz Europa haben die Charta bisher unterzeichnet. In Deutschland fand sie bisher nur wenig Beachtung. Der Deutsche Städtetag hat die Charta seinen Mitgliedern zur Kenntnis gegeben. Unterzeichnet wurde sie erst von 10 Städten und Kreisen (Stand März 2008). Ein umfangreiches Aktionsprogramm zur Umsetzung hat die Stadt Heidelberg vorgelegt.

### 2. Worum geht es in der Charta?

**Teil I** der Charta beschreibt Grundsätze des Handelns für die unterzeichnenden Kommunen:

1. Die Gleichstellung von Frauen und Männern ist ein Grundrecht.
2. Vielfältige Diskriminierungen und Benachteiligungen müssen bekämpft werden, um die Gleichstellung von Frauen und Männern zu garantieren.
3. Die ausgewogene Mitwirkung von Frauen und Männern an Entscheidungsprozessen ist eine der Grundbedingungen einer demokratischen Gesellschaft.
4. Die Beseitigung von Geschlechterstereotypen ist von grundlegender Bedeutung für die Gleichstellung von Frauen und Männern.
5. Die Einbeziehung der Geschlechterperspektive in alle Aktivitäten von Lokal- und Regionalregierungen ist für die Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern erforderlich.

<sup>1</sup> [http://www.rgre.de/pdf/charta\\_gleichstellung.pdf](http://www.rgre.de/pdf/charta_gleichstellung.pdf).

<sup>2</sup> <http://www.rgre.de/>, französisch: CCRE (Conseil des Communes et Régions d'Europe), englisch: CEMR (Council of European Municipalities and Regions).

6. Entsprechend dotierte Aktionspläne und Programme sind notwendige Instrumente zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern.

**Teil II** verpflichtet die Unterzeichnenden zur Aufstellung eines „Gleichstellungs–Aktionsplans“ innerhalb von zwei Jahren nach der Unterzeichnung der Charta. Der Plan soll Ziele, Prioritäten, geplante Maßnahmen und bereitstehende Ressourcen zur Umsetzung der Bestimmungen enthalten. Möglichst viele lokale Akteurinnen und Akteure sollen beteiligt und deren Meinung in die Planung einbezogen werden. Es handelt sich um eine nicht sanktionierbare Selbstverpflichtung gegenüber dem RGRE und den anderen Unterzeichnenden.

**In Teil III** sind insgesamt 30 verschiedene Politikfelder benannt, auf denen die Kommunen und Regionen tätig werden können und sollen. Darunter sind: Partizipation, öffentliches Engagement für Gleichstellung, Eintreten gegen Geschlechterrollenstereotype, Kooperation und Vernetzung, Gender Assessment, Verantwortung als Arbeitgeber, öffentliches Beschaffungs- und Vertragswesen, Bildung, Gesundheit, Sozialwesen, Betreuung, Wohnraum, Kultur, Sicherheit, Gewalt, Stadtplanung, Nachhaltigkeit, wirtschaftliche Entwicklung.

### 3. Welchen Nutzen haben Kommunen und Kreise von der Unterzeichnung der Charta?

Der Aktionsplan betrifft alle Politik-, Wirtschafts- und Lebensbereiche. Seine Umsetzung setzt wichtige Impulse für einen offensiven Umgang mit den Herausforderungen unserer Zeit. Gerade Nordrhein-Westfalen hat einen großen Bevölkerungsstrukturwandel vor sich. Sowohl die demografische Entwicklung als auch der zu erwartende Fachkräftemangel auf dem Arbeitsmarkt erfordern eine Vielfalt von Maßnahmen. Ein Gleichstellungs-Aktionsplan führt zu einem offenen und gestaltenden Umgang mit Themen wie Bevölkerungsschwund in Ballungsgebieten und Verschiebungen der Altersstruktur, Politikverdrossenheit, fehlende Altenheimplätze, sinkende Gewerbesteuererinnahmen, (häusliche) Gewalt, neue Wohnformen, Förderung des bürgerschaftlichen Engagements, Ausbau und Weiterentwicklung von Kinderbetreuungsmöglichkeiten besonders im ländlichen Raum, u. a. Insofern ist der „Gleichstellungs-Aktionsplan“ ein all umfassendes Querschnittsprogramm, mit dem ein ganzheitliches Gleichstellungskonzept erreicht werden kann. Besondere Qualität erhält die Charta weiterhin dadurch, dass in die Aufstellung des Aktionsplans und in den Umsetzungsprozess möglichst viele lokale Akteure und Akteurinnen einbezogen werden sollen.

### 4. Wie kann dieser Prozess angestoßen werden?

Wer offiziell die Initiative für die Unterzeichnung der Charta ergreift, hängt wie Vieles im kommunalen Bereich von den örtlichen Gegebenheiten ab:

Der Prozess kann durch die Gleichstellungsbeauftragte als Teil der Verwaltung z. B. über eine Vorlage beim Verwaltungsvorstand eingeleitet werden.

Eine weitere Möglichkeit besteht darin, über eine Initiative einer Fraktion oder von Ratsfrauen zu beginnen. Wegen des umfassenden Arbeitsauftrags, der damit an Rat und Verwaltung herangetragen wird, ist es sinnvoll, möglichst frühzeitig eine große Mehrheit von Entscheiderinnen und Entscheidern und Verantwortlichen in der Verwaltung für das Thema zu gewinnen oder – wenn möglich – eine fraktionsübergreifende (Frauen-)Mehrheit als Initiatorinnen und Initiatoren anzustreben.

Eine dritte Alternative ist, über eine Bürger- und Bürgerinnenanregung (§ 24 GO NW) an den Rat heranzutreten. Hierfür käme beispielsweise ein Frauenforum/Zusammenschluss verschiedener Frauengruppen in Frage.

Ein besonderes Mittel wäre der Einwohnerantrag (§ 25 GO NW), für den allerdings hohe Hürden zu überwinden sind.

Beispiel Duisburg: Die Idee eines Gleichstellungs-Aktionsplans für Duisburg stieß schon vor der Ratsentscheidung auf großen Beifall. Die Duisburger Frauenbeauftragte hatte bereits im Rahmen des Empfangs der Stadt Duisburg zum diesjährigen Internationalen Frauentag im März angekündigt, dass die Unterzeichnung der „Europäischen Charta für die Gleichstellung von Frauen und Männern auf lokaler Ebene“ dem Rat zur Entscheidung vorgelegt werden sollte. Allein nach dieser ersten Ankündigung haben sich rund 50 Vertreterinnen von Frauengruppen, frauenrelevanten Einrichtungen, Parteien, Gewerkschaften, Umwelt- und Eine-Welt-Gruppen und interessierte Duisburgerinnen mit und ohne Migrationshintergrund bei der Frauenbeauftragten gemeldet und ihre Mitarbeit und Unterstützung bei der Erarbeitung eines Gleichstellungs-Aktionsplans für Duisburg angeboten.

Die Verwaltung hat dann die Verpflichtung, den „Gleichstellungs-Aktionsplan“ aufzustellen. Hierfür ist eine zentrale Federführung vorzusehen, und es muss klar festgelegt werden, wer zur Mitarbeit verpflichtet ist.

Wichtige Bestandteile des Aktionsplans sind in den Kommunen in Nordrhein Westfalen bereits vorhanden. Mit den Frauenförderplänen gibt es bereits ein wesentliches Element dafür, und aus den Erfahrungen mit der Aufstellung des Frauenförderplans kann für die Erarbeitung des Aktionsplans auf bewährte Verfahren zurückgegriffen werden. Auch weitere – oftmals durch die Frauenbeauftragte initiierte - Strukturen wie die vielfach vorhandenen Runden Tische gegen häusliche Gewalt und die vor Ort arbeitenden Netzwerke im Bereich Arbeitsmarkt, für Alleinerziehende etc. oder auch die Gesundheitskonferenzen und langfristige Projekte im Qualifizierungsbereich können als wichtige Leistung im Sinne der Charta erfasst und als Beteiligungsform für die Aufstellung des Plans genutzt werden.

Das gesamte Vorgehen erinnert an die Prozesse rund um die „Lokale Agenda 21“. Die Diskussion um die Charta ermöglicht es, diese Prozesse neu in Gang zu setzen, Synergieeffekte zu erzielen und ihnen unter dem Aspekt der Geschlechterdemokratie ein neues Gewicht zu verleihen.

### 5. Welche Chancen bietet die Charta aus Sicht der Gleichstellungsbeauftragten?

Die Charta kann für die Arbeit der Gleichstellungsbeauftragten sowohl strategischen als auch praktischen Nutzen haben:

In Duisburg kann man beispielsweise auf wichtige Vorarbeiten, die unter Federführung des städtischen Frauenbüros vorgelegt wurden, zurückgreifen. So sollen Arbeitsergebnisse und bestehende Strukturen zum Themenkomplex „Lokale Agenda 21 aus Frauensicht“ für die Arbeit am Aktionsplan genutzt werden. Zunächst kann der Weg zur Beschlussfassung und die Zeit, in der der Aktionsplan erarbeitet werden muss, dazu genutzt werden, den gleichstellungs- und frauenpolitischen Fragestellungen in einer Kommune (Politik und

Verwaltung) neuen Antrieb zu geben.

Eine „top-down“ angelegte Vorgehensweise eröffnet in der Verwaltung die Möglichkeit – im Sinne des Gender Mainstreaming – systematisch wichtige Eckpunkte der Gleichstellung zusammenzutragen. Durch den Einbezug aller Bereiche der Verwaltung wird eine fachübergreifende Darstellungs- und Vorgehensweise implementiert.

Einzelne Fachbereiche können die Gelegenheit nutzen, auch kleine Bausteine der Gleichstellungs- und der Frauen- und Mädchenarbeit positiv als Bestandteil des Gesamtkonzepts darzustellen. Dies bietet wiederum den Gleichstellungsbeauftragten die Chance, die Zusammenarbeit mit den Arbeitsbereichen und Ämtern in der Verwaltung zu verbessern oder auch neu anzustoßen.

Den frauenpolitisch aktiven Mitgliedern des Rates kann die breit angelegte Beschäftigung mit der Charta zu einer besseren Präsenz in politischen Gremien durch erweiterte Darstellungsmöglichkeiten verhelfen und stellt insoweit auch eine Förderung politisch aktiver Frauen dar.

Für Politik und Verwaltung bieten sich während des Verfahrens zahlreiche Möglichkeiten und Anlässe für eine bunt gefächerte Palette von Veranstaltungen und zur Öffentlichkeitsarbeit. Auch Begegnungen mit den Partnerstädten und Formen der interkommunalen Zusammenarbeit (Darstellung von best practises oder Festlegung gemeinsamer Angebote) können dazu genutzt werden.

Bürger- und Bürgerinnenforen und Zukunftswerkstätten zu einzelnen Schwerpunkten können dabei für Gleichstellungsbeauftragte und Frauennetzwerke ein gutes Instrument zur Neubestimmung des eigenen Standorts sein oder Gelegenheit bieten, neue Mitstreiterinnen und Mitstreiter zu gewinnen und einzubeziehen. Fraktionen können eigene politische Schwerpunkte setzen und in Veranstaltungen herausstellen und dabei gleichzeitig erreichen, dass ihre Themen unabhängig von politischen Mehrheiten unter dem Aspekt des ganzheitlich anzulegenden Plans Gehör finden. Der Gleichstellungsbeauftragten kann die Breite des zu bearbeitenden Themenspektrums die Möglichkeit geben, je nach kommunalem Bedarf oder unter strategischen Gesichtspunkten einzelne bisher schwierig zu kommunizierende Maßnahmen der Gleichstellung, wie zum Beispiel Gender Budgeting in den Blick zu nehmen.

Insgesamt bietet die „**Europäische Charta für die Gleichstellung von Frauen und Männern auf lokaler Ebene**“ gute Chancen für die Verwaltungen, die Politikerinnen und Politiker, für die Gleichstellungsbeauftragte und vor allem für die Bürgerinnen, zahlreiche kleine und große Verbesserungen zu initiieren und wichtige Fortschritte auf dem Weg zur Geschlechterdemokratie zu erreichen.

## Kontakt

Geschäftsstelle der Landesarbeitsgemeinschaft der kommunalen Frauenbüros/Gleichstellungsstellen NRW,  
info@frauenbueros-nrw.de

Ines Spengler

# Europäische Förderprogramme in der kommunalen Praxis – ein Überblick Keine Angst vor der Antragstellung europäischer Projekte!

## Teil I: Eine Einführung

### Gender-Aspekte in EU-Programmen

Es ist vertragliches Ziel der EU, die Gleichstellung von Mann und Frau in allen Politikbereichen zu erreichen. Sie verfolgt dabei einen zweigleisigen Ansatz, indem sie spezifische Maßnahmen und das Ziel der Gleichstellung verbindet. So zieht sich der Begriff „Gender Mainstreaming“ neben anderen Themen wie Beschäftigung und Arbeit oder Umwelt als roter Faden durch alle Politiken auf europäischer Ebene. Das drückt sich u. a. auch in den Anforderungen aus, die seitens der EU an die Planer und Akteure von EU-Projekten ausgesprochen werden. In nahezu allen Aktionsprogrammen spielt der Gender-Aspekt eine große Rolle, wobei es zwei Programme (PROGRESS und Daphne) gibt, die ausdrücklich die gesellschaftliche Gruppe der Frauen ansprechen; ansonsten findet sich das Thema Gleichbehandlung bzw. Gleichstellung als Querschnittsthema in den Programmen wieder. Es ist nicht die vordringlichste Aufgabe einer Gleichstellungsbeauftragten, EU-Projekte zu konzipieren und in die Tat umzusetzen. Aber es lohnt sich auf jeden Fall, eine ungefähre Vorstellung von den Möglichkeiten zu haben, die die Beteiligung an EU-Projekten mit sich bringen kann.

### Neue Generation von EU-Programmen

Im Folgenden sollen Ihnen deshalb einige grundsätzliche Tipps und Hinweise die Annäherung an und den Umgang mit EU-Programmen erleichtern. Außerdem enthält dieser Beitrag eine Übersicht der bekanntesten EU-Förderprogramme. Zunächst ist es wichtig, zwischen den EU-Strukturfonds und den Aktionsprogrammen zu unterscheiden. Die Vergabe von Strukturfondsmitteln wird über nationale Stellen abgewickelt. Dies erleichtert die Antragstellung und die Abwicklung von Projekten. Dieser Beitrag befasst sich daher mit den EU-Aktionsprogrammen. Aktionsprogramme sollen der Umsetzung der politischen Ziele der EU in konkrete Projektarbeit dienen, beispielsweise in den Bereichen Jugend, Bildung oder Kultur. Unabdingbar ist hierbei die Zusammenarbeit mit anderen europäischen Partnern, die in der Regel eine Grundvoraussetzung für die Beteiligung an diesen Aktionsprogrammen ist. Seit dem 01.01.2007 gibt es eine neue Generation von Programmen. Die Programme haben eine siebenjährige Laufzeit und dauern bis zum 31.12.2013. Im Gegensatz zur vorigen Programmgeneration wurden zahlreiche Einzelprogramme zu einem einzigen Programm zusammengefasst. Die EU verspricht sich von dieser Straffung eine größere Effizienz und einen optimalen Einsatz der finanziellen Mittel und Humanressourcen.

## Die Antragstellung

Doch das Angebot der Europäischen Union, sich finanziell an der Umsetzung innovativer Ideen zu beteiligen, stößt bei den Adressatinnen und Adressaten nicht immer auf große Gegenliebe. Bürokratische Hemmnisse wie (zu) umfangreiche Informations- und Antragsunterlagen, Sprachbarrieren (viele Unterlagen sind nicht in deutsch, sondern in englisch oder französisch) oder nicht bekannte Ansprechpartnerinnen und -partner bei den zuständigen beratenden Stellen im fernen Brüssel oder Luxemburg sind oftmals die Gründe. So eilt der Antragstellung in Brüssel der Ruf voraus, zu unübersichtlich und mit zu viel Bürokratie behaftet zu sein. Der Aufwand, ein von der EU finanziell gefördertes Projekt in Angriff zu nehmen – angefangen von der Beschaffung von Ausschreibungsunterlagen bis hin zur aufwändigen Antragstellung, dies auch noch mit ungewissem Ausgang –, wird oft als unverhältnismäßig hoch eingeschätzt. In Kommunen, die aufgrund ihrer Größe personell nicht mit einem eigenen EU- oder Förderbeauftragten ausgestattet sind, liegt die Informationsbeschaffung und evtl. Antragstellung in den Händen der Fachdezernate. Dort stehen verständlicherweise Projekte im Vordergrund, die auf der rein lokalen Ebene angesiedelt sind.

Hilfreich ist deshalb ein „Fahrplan“ zur Herangehensweise. Es gibt bestimmte Vorgehensweisen, die sich bewährt haben und die es erleichtern, sich der Materie zu nähern. Zunächst einmal: Eine Aufgeschlossenheit dem Medium Internet gegenüber muss vorhanden sein. Die EU stellt sämtliche Informations- und Antragsunterlagen online ein. Eine Beschaffung dieser Unterlagen auf herkömmliche Weise, also per Post, ist zeitraubend und aufwändiger. Der erste Einstieg ist über die Seite [http://ec.europa.eu/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/index_de.htm) möglich, auf der in übersichtlicher Form die verschiedenen Generaldirektionen und ihre entsprechenden Förderprogramme aufgelistet sind. Per Klick gelangt man auf die gewünschte weiterführende Seite. Jede Generaldirektion hat ihre eigene Website, die leider nicht einheitlich gestaltet sind. Man muss sich also bis zur Rubrik „Finanzierung“ (häufig auch unter den Bezeichnungen „Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen“, „Zuschüsse“ oder „Funding“ zu finden) vortasten. Dort stehen idealerweise die verschiedenen aktuellen Ausschreibungen aufgelistet, zusammen mit den Arbeitsprogrammen, Leitfäden und Antragsunterlagen und anderen hilfreichen Informationen wie z. B. zu bereits geförderten Projekten aus abgelaufenen Ausschreibungen. Ein Blick in die Liste der geförderten Projekte ist übrigens häufig eine wertvolle Orientierungshilfe.

Sie werden jetzt wahrscheinlich feststellen, dass die Frist für die Einreichung eines Förderantrags recht knapp bemessen ist. Kenner des Fördergeschäfts wissen, dass die Zeit von der Veröffentlichung der Aufforderung zur Einreichung eines Vorschlags bis zur Antragsfrist – oft nur 4 bis 6 Wochen – nie und nimmer ausreicht, einen sachlich fundierten und mit allen erforderlichen Unterlagen ausgestatteten Antrag beizubringen, geschweige denn ein Konsortium von fünf und mehr europäischen Partnern zusammenzustellen. Erfahren Sie also zu spät von einer Zuschussmöglichkeit für ein Projekt, ist das aber noch kein Grund, Ihr Projekt aufzugeben! Sie haben jetzt die Chance, bei der nächsten Ausschreibungsrunde einen qualitativ hochwertigen Antrag einzureichen. Der Kontakt mit etwaigen Kooperationspartnerinnen und -partnern sollte daher stetig aufrecht gehalten werden.

In diesem Zusammenhang sei noch eine wichtige Anmerkung erlaubt: Aktionsprogramme sind nicht geeignet, Engpässe im städtischen Haushalt auszugleichen, denn diese EU-Gelder dürfen nicht für Pflichtaufgaben verwendet werden, die sowieso aus dem städtischen Haushalt finanziert werden müssten.

## Angebote der Nationalen Kontaktstellen nutzen

Als sehr hilfreich wird das Angebot empfunden, die Serviceangebote der Nationalen Kontaktstellen (oder Agenturen) in Anspruch zu nehmen. So gibt es z. B. für die Programme Jugend in Aktion, Kultur 2007, MEDIA 2007, das 7. Forschungsrahmenprogramm, eContent-plus, Life +, Katastrophenschutz, Energie und Bildung in Deutschland kompetente Ansprechpartner und -partnerinnen in den Agenturen, die mit Hilfe von nationalen Infotagen, aber auch in Einzelberatungen mit Fachwissen und Engagement Unterstützung bieten und bei der Einschätzung einer Projektidee potenziellen Antragstellern und -stellerinnen zur Seite stehen. Diese Institutionen bieten ihre Informationen auch auf eigenen Homepages an.

## Projektpartnersuche leicht gemacht

Da bei EU-Projekten, wie bereits erwähnt, in der Regel die Kooperation mit mehreren europäischen Partnern erforderlich ist, sollten die städtepartnerschaftlichen Kontakte genutzt werden. Außerdem gibt es auf den Seiten der Generaldirektionen oder der nationalen Kontaktstellen oft die Möglichkeit, sich in einer entsprechenden Datenbank einzutragen oder initiativ nach einem Projektpartner zu suchen. Dabei ist allerdings auf eine gewisse geographische Ausgewogenheit zu achten. Auch ist es sinnvoll, sich Partner mit ins Boot zu holen, die bereits über Erfahrungen in dem avisierten Bereich verfügen und diese an andere EU-Mitgliedstaaten weitergeben können. Der europäische Mehrwert des Projekts wäre somit sichergestellt.

Leider scheitern so manche großartigen Projektideen an so etwas Banalem wie einer korrekten Antragstellung. Die Kommission weist immer wieder daraufhin, dass Anträge häufig wegen formaler Fehler wie beispielsweise fehlender Unterschriften oder Anlagen abgelehnt werden. Es empfiehlt sich also dringend, die Leitfäden sorgfältig zu lesen und mit Hilfe der angebotenen Checklisten sicherzustellen, dass alle Unterlagen in der gewünschten Anzahl eingesandt werden. Inhaltlich sollen die Projektbeschreibungen präzise und sprachlich sauber sein. Ein Tipp: den Antrag immer von einer unbeteiligten dritten Person gegenlesen lassen.

## Zusammengefasst lässt sich festhalten:

- Sorgfältig und vorausschauend informieren – nutzen Sie die Informationsangebote der EU-Kommission und der Nationalen Kontaktstellen (Websites, Newsletter, Infotage).
- Nicht erst die Ausschreibung abwarten, sondern sich bereits im Vorfeld über geeignete Programme informieren, Partner suchen und Projektideen entwickeln.
- Im Falle einer Antragstellung formale Fehler vermeiden. Anträge mit formalen Fehlern werden nicht berücksichtigt. Die Antragsunterlagen müssen vollständig sein – Datum und Unterschriften nicht vergessen –, am besten von einer dritten Person gegenlesen lassen.

- EU-Projekte sind nicht geeignet, Lücken im Haushalt zu stopfen – alternative Finanzierung sicherstellen.
- Das innovative Element des Projekts herausstellen.
- Den europäischen Mehrwert unterstreichen – bestenfalls sollen die Ergebnisse Ihres EU-Projektes auf die anderen europäischen Staaten übertragbar sein.

Europäische Projekte sollen engagierte Partner aus unterschiedlichen Sektoren und verschiedenen Ländern Europas an einen Tisch bringen, um gemeinsam Projekte zu entwickeln, von denen – im Idealfall – der gesamte europäische Raum profitiert und deren Ergebnisse sich auf andere Länder übertragen lassen. Ohne Frage gehört zu einem solchen Unternehmen eine gehörige Portion Idealismus. Auf der anderen Seite ist der Charme eines internationalen Projekts nicht zu unterschätzen: Man lernt Strukturen und Mechanismen anderer Länder kennen, tauscht sich mit Kollegen und Kolleginnen anderer Kulturkreise aus und wagt auch mal einen Blick über den Tellerrand.

## Teil II: Übersicht über gängige EU-Programme

Im Folgenden finden Sie einen Kurzüberblick über die gängigsten EU-Programme, die auch für das Arbeitsgebiet von Gleichstellungsbeauftragten interessant sein können:

### Europa für Bürgerinnen und Bürger 2007 - 2013

Mit dem Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ soll eine große Bandbreite von Aktivitäten und Organisationen zur Förderung einer „aktiven europäischen Bürgerschaft“ unterstützt werden, d. h. die Einbeziehung europäischer Bürger und Bürgerinnen und zivilgesellschaftlicher Organisationen in den europäischen Integrationsprozess. Das Programm Europa für Bürgerinnen und Bürger enthält vier Aktionen mit unterschiedlichen Maßnahmen:

Die Aktion 1 – **Aktive Bürger und Bürgerinnen für Europa** ist speziell auf Aktivitäten ausgerichtet, die eine aktive Beteiligung der Bürger und Bürgerinnen fördern. Es gibt zwei Arten von Maßnahmen: Städtepartnerschaften mit der Förderung von Bürgerbegegnungen und (neu) der Bildung thematischer Netzwerke zwischen Partnerstädten. Als zweite Förderlinie gibt es die Unterstützung für Bürgerprojekte und so genannte flankierende Maßnahmen.

Die Aktion 2 – **Aktive Zivilgesellschaft in Europa** ist auf zivilgesellschaftliche Organisationen und Think-Tanks ausgerichtet, die entweder Strukturförderung auf der Basis ihres Arbeitsprogramms (Betriebskostenzuschuss) oder Unterstützung für transnationale Projekte (Zuschuss für Aktionen) erhalten.

Aktion 3 – **Gemeinsam für Europa** soll das Konzept einer „aktiven europäischen Bürgerschaft“ vertiefen und dessen Verständnis in ganz Europa fördern, um durch Veranstaltungen mit großer Öffentlichkeitswirkung, Studien sowie Informations- und Verbreitungsinstrumente Europa den Bürgern und Bürgerinnen näher zu bringen.

Mit der Aktion 4 – **Aktive europäische Erinnerung** gewährt die Europäische Gemeinschaft Finanzbeihilfen an Einrichtungen zur Erhaltung der wichtigsten mit Massendeportationen in Verbindung stehenden Stätten und Mahnmale, der früheren Konzentrationslager sowie anderer Stätten der Massenvernichtung und des Leidens sowie der Archive, in denen diese Ereignisse dokumentiert sind. Ebenfalls werden Projekte gefördert, die zum Gedenken an die Opfer der mit dem Stalinismus verbundenen Massenvernichtungen und -deportationen sowie zur Erhaltung der Gedenkstätten und Archive beitragen.

Vor allem die Förderung von Bürgerbegegnungen (Aktion 1) ist eine gern genutzte Möglichkeit der Kommunen, erste Erfahrungen mit dem Antragsverfahren bei der EU zu machen. Die Abwicklung ist nutzerfreundlich. Die Zuschüsse für Bürgerbegegnungen sind zur Kofinanzierung der Organisationskosten der gastgebenden Stadt (Unterbringung, Mahlzeiten, Transport vor Ort, Räume für Zusammenkünfte usw.) sowie der Reisekosten der Besuchergruppen bestimmt. Die Zuschüsse werden auf Grundlage von Pauschalsätzen berechnet. Der Zuschuss beträgt mindestens 2.000 EUR und höchstens 20.000 EUR pro Projekt.

[http://eacea.ec.europa.eu/citizenship/index\\_de.htm](http://eacea.ec.europa.eu/citizenship/index_de.htm).

### Programm für Lebenslanges Lernen (LLP)

In dem Aktionsprogramm für Lebenslanges Lernen (LLP) sind die Unterprogramme LEONARDO DA VINCI (berufliche Aus- und Weiterbildung) sowie COMENIUS (Schulbildung), ERASMUS (Hochschulbildung) und GRUNDTVIG (Erwachsenenbildung) als sektorale Programme eingebunden.

Ergänzt wird diese sektorale Struktur von einem transversalen Programmteil, bei dem vor allem die Bereiche Fremdsprachen, IKT, politische Zusammenarbeit sowie die Verbreitung von Ergebnissen gefördert werden sollen.

Mit dem Programm COMENIUS ist der Bereich Schule angesprochen. Es werden die Aktionen

- Schulpartnerschaften,
- Lehrerfortbildungskurse,
- COMENIUS-Assistenten,
- multilaterale Projekte zur Lehreraus- und -fortbildung und
- COMENIUS-Netzwerke durchgeführt.

Neu sind ab 2008 die Förderung der individuellen Schülermobilität im Rahmen von Schulpartnerschaften und der Aufbau von Partnerschaften zur Förderung der interregionalen Zusammenarbeit (COMENIUS Regio).



Der Hochschulbereich wird mit Mitteln aus dem Programm ERASMUS gefördert. Studierende können sich um die Förderung eines Aufenthalts an einer europäischen Hochschule bewerben. Unterstützt werden ferner die Mobilität von Dozentinnen und Dozenten oder die Entwicklung europäischer Curricula. Neu eingeführt wurden europaweite Unternehmenspraktika für Studierende.

Das Programm LEONARDO DA VINCI fördert unter anderem die Mobilität von Auszubildenden und Ausbildungspersonal. In europäischen Projekten werden innovative Ansätze in der Berufsbildung entwickelt.

Das Programm GRUNDTVIG spricht Teilnehmer und Teilnehmerinnen der Erwachsenenbildung an. Gefördert werden unter anderem die Entwicklung von Kursen und innovativen Lehr- und Lernmethoden.

Im Querschnittsprogramm werden darüber hinaus übergreifende Fragen wie das Sprachenlernen oder das Lernen mit den neuen Medien behandelt.

[http://ec.europa.eu/dgs/education\\_culture/index\\_de.html](http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/index_de.html),

[http://eacea.ec.europa.eu/llp/index\\_en.htm](http://eacea.ec.europa.eu/llp/index_en.htm), <http://www.na-bibb.de>.

### **Rahmenprogramm für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation 2007 - 2013 (CIP)**

CIP (Competitiveness & Innovation Framework Programme) stellt die Innovationsförderung der Gemeinschaft für Unternehmen in der Förderperiode 2007 - 2013 in den Mittelpunkt.

Ziele des Rahmenprogramms sind

- die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen, insbesondere von kleineren und mittleren Unternehmen (KMU),
- die Förderung aller Arten von Innovationen, auch ökologischen Innovationen,
- die beschleunigte Entwicklung einer wettbewerbsfähigen, innovativen und umfassenden Informationsgesellschaft sowie
- die Verbesserung der Energieeffizienz und der Nutzung neuer und erneuerbarer Energiequellen.

Das Rahmenprogramm ist in drei einzelne (Unter-)Programme unterteilt:

- Programm für unternehmerische Initiative und Innovation (EIP),
- Programm zur Unterstützung der IKT-Politik (Informations- und Kommunikationstechnologien),
- Programm für intelligente Energie – Europa (IEE II).

Wichtig: Die Förderung von Vorhaben im Bereich der Forschung und technologischen Entwicklung (FuE) ist im Rahmen dieses Programms ausgeschlossen. FuE-Vorhaben werden insbesondere auf der Grundlage des 7. Forschungsrahmenprogramms gefördert. Als Zielgruppe des Rahmenprogramms sind insbesondere Unternehmen sowie öffentliche und private Innovationsakteure anzusehen, wobei vor allem kleine und mittlere Unternehmen (KMU) in besonderer Weise berücksichtigt werden sollen.

Jährlich werden spezifische Arbeitsprogramme veröffentlicht, auf deren Basis das Rahmenprogramm bzw. die drei Programme durchgeführt werden. In den Arbeitsprogrammen werden die Schwerpunkte, Aktivitäten und Teilnahmevoraussetzungen festgelegt.

[http://ec.europa.eu/enterprise/enterprise\\_policy/cip/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/enterprise_policy/cip/index_de.htm), [http://eten.zenit.de/CIP\\_ICT/index.html](http://eten.zenit.de/CIP_ICT/index.html), <http://www.nks-energie.de>.

### **Jugend in Aktion 2007 - 2013**

Mit dem Programm Jugend in Aktion soll die Zusammenarbeit im Jugendbereich in der Europäischen Union ausgebaut werden.

Die Hauptzielgruppe des Programms sind junge Menschen von 15 bis 28 Jahren, in bestimmten Fällen zwischen 13 und 30 Jahren.

Die Aktionen umfassen die folgenden Maßnahmen:

#### **1. Jugend für Europa**

Ziel dieser Aktion ist die Unterstützung des Jugendaustauschs sowie die Unterstützung von Jugendinitiativen, Projekten und Aktivitäten, die die Beteiligung am demokratischen Leben betreffen, um bei jungen Menschen aktiven Bürgersinn und das gegenseitige Verständnis zu entwickeln.

#### **2. Europäischer Freiwilligendienst**

Der Europäische Freiwilligendienst fördert die Beteiligung junger Menschen an verschiedenen Arten von Freiwilligentätigkeiten innerhalb und außerhalb der Europäischen Union.

#### **3. Jugend in der Welt**

Diese Aktion fördert Projekte mit den Partnerländern des Programms, insbesondere den Austausch von jungen Menschen sowie von in der Jugendarbeit und in Jugendorganisationen Tätigen und Initiativen. Darüber hinaus wird die Entwicklung der Zusammenarbeit im Jugendbereich und in der Zivilgesellschaft in den genannten Ländern unterstützt.

#### **4. Unterstützungssysteme für junge Menschen**

Ziel dieser Aktion ist die Unterstützung der auf europäischer Ebene im Jugendbereich tätigen Einrichtungen, insbesondere der Arbeit nichtstaatlicher Jugendorganisationen, ihrer Vernetzung, die Beratung der Projektentwickler und die Sicherstellung der Qualität.

#### **5. Unterstützung der europäischen Zusammenarbeit im Jugendbereich**

Ziel dieser Aktion sind die Organisation eines strukturierten Dialogs zwischen den verschiedenen Akteuren und Akteurinnen im Jugendbereich, die Unterstützung von Jugendseminaren zu sozialen, kulturellen und politischen Fragen, die Förderung der politischen Zusammenarbeit im Jugendbereich und die Förderung des Aufbaus von Netzwerken im Jugendbereich.

Je nach Art der Aktion wird die Finanzhilfe der Kommission in Form von Pauschalen, Stipendien oder prozentualen Zuschüssen gewährt. Für eine Förderung im Rahmen des Programms kommen juristische und natürliche Personen in Frage. Mit dem Programm sollen gemeinnützige Projekte für junge Menschen, Jugendgruppen, die in der Jugendarbeit und in Jugendorganisationen Tätigen, gemeinnützige Organisationen und Verbände und in bestimmten

begründeten Fällen sonstige im Jugendbereich tätige Partner unterstützt werden<sup>1</sup>.

[http://ec.europa.eu/youth/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/youth/index_en.html), [http://eacea.ec.europa.eu/youth/index\\_de.htm](http://eacea.ec.europa.eu/youth/index_de.htm),  
<http://www.jugend-in-aktion.de>.

### Kultur 2007 - 2013

Das Programm will zur Förderung eines gemeinsamen Kulturraums beitragen, mit dem Ziel, durch die grenzüberschreitende Mobilität von Menschen, die im Kultursektor arbeiten, die internationale Verbreitung von künstlerischen und kulturellen Werken und Erzeugnissen und durch den interkulturellen Dialog die Entstehung einer europäischen Bürgerschaft zu begünstigen.

Das Programm steht sämtlichen kulturellen Akteuren und Sektoren aus dem nicht audiovisuellen Bereich einschließlich kultureller Unternehmen offen, sofern sie keinen Erwerbszweck verfolgen.

Gefördert werden großformatige Projekte der kulturellen Zusammenarbeit und Kooperationsmaßnahmen. Vorrang erhalten Projekte, die auf Kreativität und Innovation abzielen und den Weg für eine langfristige Zusammenarbeit bereiten. Weitere Aktionsbereiche sind die Förderung von literarischen Übersetzungen (für Verlage) sowie Sondermaßnahmen wie die Auswahl der Kulturhauptstadt Europas. Das Programm Kultur 2007 unterstützt darüber hinaus mit Betriebskostenzuschüssen europaweit tätige kulturelle Organisationen sowie die Erstellung von Analysen, Studien und Informationsarbeit. Antragsteller und Partner müssen öffentliche oder private kulturelle Einrichtungen mit eigener Rechtsform sein.  
<http://eacea.ec.europa.eu>, <http://www.ccp-deutschland.de>.

### MEDIA 2007

Die Filmförderung der Europäischen Union unterstützt unabhängige europäische Produzenten und Produzentinnen, Verleiher, Organisatorinnen und Organisatoren von Trainingsinitiativen, Promotionsaktivitäten und Festivals, sowie die Teilnahme europäischer Medienschafter an Fortbildungsmaßnahmen in den Bereichen Management, Drehbuchschreiben und neue Technologien.

Im Rahmen des Programms sollen folgende Aktionen gefördert werden:

- Verleih und Vertrieb,
- Projektentwicklung,
- Aus- und Fortbildung,
- Festivals,
- Promotion.

Interessant für kommunale Einrichtungen kann u. U. die Beteiligung an der Förderlinie „Festivals“ sein.

[http://europa.eu.int/comm/avpolicy/media/index\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/avpolicy/media/index_en.html), [http://eacea.ec.europa.eu/media/index\\_en.htm](http://eacea.ec.europa.eu/media/index_en.htm),  
<http://www.mediadesk.de>.

<sup>1</sup> Art. 6 Beschluss Nr. 1719/2006/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Einführung des Programms „Jugend in Aktion“ im Zeitraum 2007 - 2013 vom 15. November 2006.

### PROGRESS - Beschäftigung und soziale Solidarität 2007 - 2013

PROGRESS ist das Programm der EU für Beschäftigung und soziale Solidarität. Es ist in fünf Politikbereiche aufgeteilt:

- Beschäftigung,
- Soziale Eingliederung und Sozialschutz,
- Arbeitsbedingungen,
- Anti-Diskriminierung,
- Gleichstellung.

Teilnahmeberechtigt sind alle öffentlichen und/oder privaten Stellen, Einrichtungen und Akteure, u. a. die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften, die Sozialpartner, Nicht-regierungsorganisationen (NRO) oder Hochschuleinrichtungen und Forschungsinstitute. Das Programm finanziert analytische Aktivitäten, Aktivitäten in den Bereichen wechselseitiges Lernen, Sensibilisierung und Verbreitung der Ergebnisse und unterstützt die Hauptakteure und -akteurinnen. Für Maßnahmen und Projekte im Bereich Gleichstellung der Geschlechter sind 12 % des Gesamtvolumens veranschlagt. Unterstützt werden die wirksame Umsetzung des Grundsatzes der Gleichstellung der Geschlechter und das Gender-Mainstreaming in EU-Strategien durch

- Verbesserung des Verständnisses der Situation in Zusammenhang mit der Gleichstellungsproblematik und dem Gender-Mainstreaming, vor allem durch Analysen und Studien sowie die Entwicklung von Statistiken und Indikatoren und durch die Bewertung der Auswirkungen der bestehenden Rechtsvorschriften, Strategien und Verfahren,
- Unterstützung der Anwendung der Rechtsvorschriften der EU im Bereich der Geschlechtergleichstellung durch verstärkte Überwachung, Schulung der Angehörigen von Rechtsberufen und Netzarbeit von Gleichstellungsstellen,
- Sensibilisierung, Verbreitung von Informationen und Förderung der Debatte über die wichtigsten Herausforderungen und politischen Aufgaben in Zusammenhang mit der Gleichstellung der Geschlechter und dem Gender-Mainstreaming,
- Entwicklung der Fähigkeit der wichtigsten EU-Netze (etwa der nationalen Experten oder der NRO), die politischen Ziele der EU zu verfolgen.

Es gibt jährliche Aufrufe zur Einreichung von Projektvorschlägen, in denen auch die Schwerpunktsetzung erfolgt.

[http://ec.europa.eu/employment\\_social/progress/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/progress/index_de.htm).

### Umwelt

Die Europäische Gemeinschaft fördert mit dem Programm LIFE+ Maßnahmen zugunsten der Umwelt in der Europäischen Union und bestimmten Drittländern (Kandidatenländer für den Beitritt zur Europäischen Union; EFTA-Länder, die Mitglieder der Europäischen Umweltagentur sind; Länder des westlichen Balkans, die am Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess teilnehmen). Die finanzierten Projekte können von öffentlichen und privaten Akteuren und Akteurinnen, Stellen und Einrichtungen initiiert werden.

LIFE+ gliedert sich in drei Teilbereiche: „Natur und biologische Vielfalt“, „Umweltpolitik und Verwaltungspraxis“ und „Information und Kommunikation“.

Die finanzierten Projekte müssen

- vorbildliche Verfahren betreffen oder Demonstrationsprojekte für den Schutz der wild lebenden Vogelarten oder der natürlichen Lebensräume sein,
- einen innovativen oder Demonstrationscharakter mit Bezug zu den Umweltzielen der Gemeinschaft aufweisen,
- Sensibilisierungskampagnen oder Schulungen für die Verhütung von Waldbränden umfassen oder
- einer breit angelegten, harmonisierten, umfassenden und langfristigen Überwachung von Wäldern und ökologischen Wechselwirkungen dienen.

Maßnahmen im Bereich Umwelt können auch aus anderen Programmen unterstützt werden. Diese Finanzierungsinstrumente sind der Europäische Fonds für regionale Entwicklung, der Europäische Sozialfonds, der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums, das Rahmenprogramm für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation, der Europäische Fischereifonds und das 7. Forschungsrahmenprogramm.

<http://ec.europa.eu/environment/life/index.htm>,

[http://www.bmu.bund.de/europa\\_und\\_umwelt/aktuell/doc/40594.php](http://www.bmu.bund.de/europa_und_umwelt/aktuell/doc/40594.php).

### Aktionsprogramm der Gemeinschaft im Bereich der Gesundheit

Aufbauend auf seinem Vorgängerprogramm soll das Aktionsprogramm der Gemeinschaft im Bereich der Gesundheit (2008 - 2013) die Ergänzung, Unterstützung und Intensivierung der politischen Maßnahmen der Mitgliedstaaten ermöglichen und auf diese Weise – durch den Schutz und die Förderung der Gesundheit und Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger sowie durch die Verbesserung des Öffentlichen Gesundheitswesens - einen Beitrag zu mehr Solidarität und größerem Wohlstand in der EU leisten.

Die Ziele des Gesundheitsprogramms 2008 - 2013 lauten:

- besserer Gesundheitsschutz der Bürger und Bürgerinnen,
- Gesundheitsförderung, einschließlich des Abbaus von Ungleichheiten in der Gesundheitsversorgung,
- Schaffung und Verbreitung von gesundheitlichen Informationen und Kenntnissen.

Alljährlich wird ein Arbeitsprogramm erstellt, in dem die Schwerpunkte für das jeweilige Jahr aufgeführt werden. Maßgebliche Kriterien für die Bewilligung eines Projektes sind seine Relevanz für den politischen und strategischen Kontext, eine überzeugende fachliche Qualität und die Managementqualität des Projekts und seine Mittelausstattung. Antragsberechtigt sind Nichtregierungsorganisationen, öffentliche Körperschaften, Behörden, Universitäten, höhere Bildungseinrichtungen und kommerzielle Unternehmen aus den EU-Mitgliedstaaten, Island, Lichtenstein, Norwegen sowie Kroatien.

[http://ec.europa.eu/health/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/health/index_de.htm).

### 7. Forschungsrahmenprogramm

Das 7. Forschungsrahmenprogramm (RP7) hat zwei strategische Zielsetzungen: die Stärkung der wissenschaftlichen und technologischen Basis der europäischen Industrie und die Verbesserung ihrer internationalen Wettbewerbsfähigkeit, indem Forschung zur Untermauerung der EU-Politik gefördert wird.

Das Programm ist in fünf spezifische Unterprogramme gegliedert:

- Zusammenarbeit,
- Ideen,
- Menschen,
- Kapazitäten,
- Nuklearforschung.

In allen Themenbereichen wird die Förderung für grenzüberschreitende Zusammenarbeit in folgenden Formen durchgeführt:

- Verbundprojekte,
- Exzellenznetze,
- Koordinierungs- und Unterstützungsmaßnahmen,
- individuelle Projekte,
- Unterstützung für die Aus- und Weiterbildung sowie die Laufbahnentwicklung von Forschern und Forscherinnen,
- Forschung zugunsten spezieller Gruppen – insbesondere KMU.

Die Teilnahme am RP7 steht zahlreichen Organisationen und Einzelpersonen offen: Forschungsgruppen an Universitäten oder Forschungsinstituten, Unternehmen mit Innovationsabsichten, KMU, öffentlichen Verwaltungen oder Regierungen (kommunal, regional oder national), Forscherinnen und Forschern, Einrichtungen mit Forschungsinfrastrukturen von transnationalem Charakter, Organisationen und Wissenschaftlern und Wissenschaftlerinnen aus Drittländern, internationalen Organisationen, Organisationen der Zivilgesellschaft. Je nach Art der Forschungsinitiative gelten unterschiedliche Beteiligungsregeln.

[http://cordis.europa.eu/fp7/home\\_de.html](http://cordis.europa.eu/fp7/home_de.html), <http://www.forschungsrahmenprogramm.de>.

### Freiheit, Sicherheit und Recht

Im Zuge der Neustrukturierung der EU-Programme hat die EU drei Rahmenprogramme geschaffen:

**Grundrechte und Justiz** mit den spezifischen Unterprogrammen Grundrechte und Unionsbürgerschaft, Strafrecht, Bekämpfung von Gewalt (DAPHNE III), Drogenprävention und -aufklärung sowie Ziviljustiz;

**Solidarität und Steuerung von Migrationsströmen** mit dem Europäischen Fonds für Integration, dem Europäischen Flüchtlingsfonds, dem Europäischen Außengrenzenfonds und dem Europäischen Rückkehrfonds sowie

**Sicherheit und Schutz der Freiheitsrechte** mit den spezifischen Unterprogrammen Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung, Prävention sowie Abwehrbereitschaft und Folgenbewältigung im Zusammenhang mit Terrorakten.

Besonders hingewiesen werden soll an dieser Stelle auf die Unterprogramme **Bekämpfung von Gewalt (DAPHNE III)** sowie **Drogenprävention und -aufklärung**:

**Ziel des Programms DAPHNE** ist es, zum Schutz von Kindern, Jugendlichen und Frauen vor jeglicher Form von Gewalt beizutragen und ein hohes Maß an Gesundheitsschutz, Wohlbefinden und sozialem Zusammenhalt herbeizuführen.

Erreicht werden sollen die Ziele durch die folgenden grenzübergreifenden Maßnahmen:

- Unterstützung und Förderung von Nichtregierungsorganisationen (NRO) und anderen in diesem Bereich tätigen Organisationen,
- Entwicklung und Durchführung von Sensibilisierungsmaßnahmen für bestimmte Personengruppen,
- Verbreitung der Ergebnisse,
- Auswahl und Verstärkung von Maßnahmen zugunsten von gewaltgefährdeten Personen
- Netzwerke zur Stärkung der Zusammenarbeit zwischen NRO und anderen in diesem Bereich tätigen Organisationen,
- Erweiterung der wissenschaftlichen Erkenntnisse, des Austauschs, der Ermittlung und der Verbreitung von Informationen und bewährten Praktiken, auch durch Forschung, Schulungsmaßnahmen, Studienbesuche und Personalaustausch,
- Konzeption und Prüfung von Material zur Sensibilisierung und Schulung zur Verhütung von Gewalt,
- Untersuchung von Gewaltphänomenen,
- Unterstützungsprogramme für Opfer und gefährdete Personen sowie Interventionsprogramme für Täter.

An dem Programm können private oder öffentliche Organisationen und Einrichtungen (lokale Behörden, Hochschulen und Forschungszentren) teilnehmen, die im Bereich des Gewaltschutzes, der Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Kinder, Jugendliche und Frauen oder im Bereich der Unterstützung von Opfern tätig oder mit der Umsetzung gezielter Maßnahmen betraut sind, durch die die Ablehnung solcher Gewalt gefördert oder eine Änderung der Haltung und des Verhaltens gegenüber gefährdeten Gruppen und Gewaltopfern angeregt werden soll.

Der Höchstsatz der EU-Kofinanzierung wird in den sog. Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen festgelegt.

[http://ec.europa.eu/justice\\_home/funding/daphne3/funding\\_daphne3\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/funding/daphne3/funding_daphne3_en.htm).

**Mit dem Programm Drogenprävention und -aufklärung** sollen Drogenkonsum und Drogenabhängigkeit reduziert sowie drogenbedingten Schädigungen vorgebeugt werden. Weitere Ziele sind die Verbesserung der Aufklärung über Drogenkonsum und die Förderung der Umsetzung der EU-Drogenstrategie. Gefördert werden Studien und Forschungsarbeiten, Seminare, Konferenzen, Organisation von Kampagnen; des Weiteren grenzübergreifende Projekte, an denen mindestens zwei Mitgliedstaaten oder ein Mitgliedstaat und ein weiterer Staat (z. B. Beitritts- oder Bewerberländer) beteiligt sind sowie Aktivitäten von Nichtregierungsorganisationen oder weiterer Stellen, die entsprechende Ziele verfolgen.

An dem Programm können öffentliche oder private Organisationen und Einrichtungen (lokale Behörden auf der zuständigen Ebene, Hochschulfakultäten und Forschungszentren) teilnehmen, die im Bereich der Aufklärung über Drogenkonsum und der Prävention von Drogenkonsum einschließlich der Reduzierung und Behandlung drogenbedingter Schädigungen tätig sind. Der Kofinanzierungshöchstsatz wird in den jährlichen Arbeitsprogrammen festgelegt.

[http://ec.europa.eu/justice\\_home/funding/drugs/funding\\_drugs\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/funding/drugs/funding_drugs_en.htm).

### Drittlandprogramme

#### 1. Europäisches Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument ENPI 2007 - 2013

Mit dem Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (ENPI) wird die Nachbarschaftspolitik mit den südlichen und östlichen Anrainerstaaten der EU finanziert. Zu den Empfängerländern von ENPI zählen bestimmte Länder des Mittelmeerraums und der GUS.

Schwerpunkte des ENPI sind die nachhaltige Entwicklung und die Annäherung an die EU-Politik und das Gemeinschaftsrecht. Der besondere Schwerpunkt liegt auf der Unterstützung der Umsetzung der ENP-Aktionspläne, die jedes der Empfängerländer vorlegt. Dabei geht es beispielsweise um die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung, den Kampf gegen die Armut, aber auch um Maßnahmen, die zu einer allmählichen Einbindung in den EU-Binnenmarkt führen.

Ein neuer Bestandteil ist die grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Dabei werden gemeinsame Programme finanziert, bei denen Regionen der Mitgliedstaaten und Partnerländer mit einer gemeinsamen Grenze zusammengebracht werden.

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit als Bestandteil des ENPI wird vom Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) mitfinanziert.

Die Antragstellung steht grundsätzlich allen juristischen Personen aus den EU-Mitgliedstaaten, den EFTA/EWR-Ländern und den ENPI-Ländern offen. Dazu zählen u. a. Kommunen, Regionen (und deren Zusammenschlüsse), Wirtschaftsunternehmen, Nichtregierungsorganisationen, Verbände, Hochschulen, Kirchen, Medien, internationale Organisationen. Der Kreis der berechtigten Antragsteller kann je nach Einzelauftrag und thematischen Schwerpunkten variieren. Bei den Drittlandprogrammen ist eine Kooperation mit außereuropäischen Partnern Voraussetzung.

[http://ec.europa.eu/world/enp/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/world/enp/index_de.htm).

#### 2. Finanzierungsinstrument für die Entwicklungszusammenarbeit EZI 2007 - 2013

Mit dem Finanzierungsinstrument für die Entwicklungszusammenarbeit wird insbesondere die Kooperation der EU mit denjenigen Ländern in Lateinamerika, Asien, Mittelasien, im Nahen und Mittleren Osten sowie Südafrika gefördert, die nicht durch das Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument oder das Instrument für Heranführungshilfe erfasst sind. Die Entwicklungshilfe der Gemeinschaft wird mit Hilfe von geografischen und thematischen Programmen umgesetzt. Wichtigstes Ziel ist die Beseitigung der Armut in den Partnerländern und -regionen unter Beachtung der Nachhaltigkeitskomponente (Umsetzung der Millenniums-Entwicklungsziele) sowie

die Förderung der Demokratie, einer verantwortungsvollen Staatsführung und der Achtung der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit.

Die Durchführung des EZI erfolgt auf der Grundlage von Arbeitsprogrammen, in denen die Ziele des Programms näher definiert werden. In das Unterprogramm „In die Menschen investieren“ wurde unter Artikel 12 der EU-Verordnung 1905/2006 explizit die Förderung der Gleichstellung der Geschlechter als thematischer Schwerpunkt aufgenommen. Hierbei stehen im Mittelpunkt die Gleichstellung bei der Wahrnehmung von Leitungsfunktionen und bei der Vertretung auf politischer und sozialer Ebene, die Stärkung der institutionellen und operativen Kapazitäten, die Alphabetisierung von Frauen sowie Maßnahmen zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen.

Anträge können öffentliche Einrichtungen, Unternehmen, Nichtregierungsorganisationen, internationale Organisationen sowie natürliche Personen aus den EU-Mitgliedstaaten, den Partnerländern oder Drittländern stellen.

[http://ec.europa.eu/europeaid/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/index_en.htm).

### 3. Instrument für Heranführungshilfe IPA 2007 - 2013

Das Instrument für Heranführungshilfe (IPA) ist das Finanzierungsinstrument der EU für den Heranführungsprozess im Zeitraum 2007 - 2013. IPA unterstützt die derzeitigen Beitrittskandidaten Kroatien, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien und die Türkei sowie die potenziellen Bewerberländer Albanien, Bosnien und Herzegowina, Montenegro, Serbien und den Kosovo. IPA setzt sich aus fünf Komponenten zusammen: Übergangshilfe und Institutionenaufbau, grenzübergreifende Zusammenarbeit, regionale Entwicklung, Entwicklung der Humanressourcen sowie ländliche Entwicklung. Schwerpunkte bei der Umsetzung des Programms sind die Stärkung der demokratischen Institutionen und der Rechtsstaatlichkeit, die Förderung und der Schutz der Menschenrechte einschließlich Gleichstellung der Geschlechter, die Reform der öffentlichen Verwaltung und der Wirtschaft, die Entwicklung der Zivilgesellschaft, die soziale Integration, Aussöhnung, vertrauensbildende Maßnahmen und Wiederaufbau sowie eine regionale und grenzüberschreitende Zusammenarbeit.

Antragsberechtigt sind grundsätzlich alle natürlichen und juristischen Personen mit Sitz in den teilnahmeberechtigten Ländern. Je nach den Erfordernissen des ausgeschriebenen Programmbereichs kann dieser Kreis genauer definiert werden.

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/funds/ipa/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/ipa/index_de.htm).

### 4. Finanzierungsinstrument für die Zusammenarbeit mit industrialisierten Ländern und Gebieten sowie mit anderen Ländern und Gebieten mit hohem Einkommen (ICI) 2007 - 2013

Ziel der Zusammenarbeit mit industrialisierten Ländern und Gebieten sowie mit anderen Ländern und Gebieten mit hohem Einkommen ist die Verbindung zu Partnern, die ähnliche politische, wirtschaftliche und institutionelle Strukturen und Werte wie die Gemeinschaft aufweisen und wichtige Akteure auf bilateraler Ebene sowie in multilateralen Foren und im Rahmen der global governance sind. Die Zusammenarbeit bezieht sich auch auf neu industrialisierte Länder und Gebiete bzw. Länder und Gebiete mit hohem Einkommen, zu denen die EU die Beziehungen aus strategischen Gründen

fördert. Projekte mit den Partnerländern können beispielsweise in den folgenden Bereichen durchgeführt werden:

- Zusammenarbeit von Wirtschaft, Forschung, Wissenschaft und Technologie, Energie, Verkehr und Umwelt in der EU und in den Partnerländern,
- Handel und Investitionen,
- Förderung des Dialogs der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Akteure und Nichtregierungsorganisationen,
- Förderung von Kontakten zwischen Bürgern und dem geistigen Austausch.

Antragsberechtigt sind u. a. öffentliche oder halböffentliche Einrichtungen, lokale Behörden und deren Zusammenschlüsse, Gesellschaften, Unternehmen und andere private Einrichtungen und Wirtschaftsbeteiligte, Nichtregierungsorganisationen, Bürgerinitiativen und sektorale Organisationen aus den Programmländern.

[http://ec.europa.eu/external\\_relations/grants/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/grants/index_en.htm).

### 5. Förderung der Demokratie und der Menschenrechte 2007 - 2013

Bei dem Finanzierungsinstrument für die weltweite Förderung der Demokratie und der Menschenrechte handelt es sich um ein horizontales Programm, d. h. im Gegensatz zu den vorgenannten Programmen geht es weniger um die Konzentration auf einen geografischen Schwerpunkt, als vielmehr um die Unterstützung eines thematischen Schwerpunktes.

In erster Linie sollen Maßnahmen auf der nationalen und der regionalen Ebene umgesetzt werden. Auch ist für die lokale Ebene eine Zuschussmöglichkeit vorgesehen, aus der kleinere Initiativen lokaler zivilgesellschaftlicher Organisationen gefördert werden. Somit soll kleinen Organisationen der Zugang zu dieser Fördermöglichkeit erleichtert werden.

Auf der Grundlage einer Mehrjahresprogrammierung nimmt die Kommission jährliche Aktionsprogramme an, in denen die spezifischen Ziele, die vorrangig zu unterstützenden Maßnahmen, die erwarteten Ergebnisse sowie die Richtbeträge festgelegt sind.

Die von der EU gewährten Finanzhilfen werden für Zuschüsse zur Finanzierung von Projekten, Programmen oder Betriebskosten, die Vergabe öffentlicher Aufträge, Arbeitsverträge oder Finanzierungsvereinbarungen verwendet.

[http://ec.europa.eu/europeaid/projects/eidhr/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/projects/eidhr/index_en.htm)

#### Nationale Kontaktstellen/-agenturen und sonstige Ansprechpartner für EU-Programme

s. Anhang (Ausgewählte Links zu „Frauen und Europa“, Punkt 5).



Bettina Vaupel

## Der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und die Förderung der Genderperspektive in der Strukturpolitik des Landes Nordrhein-Westfalen

Die Europäische Union (EU) hat sich verpflichtet, das Ziel der Gleichstellung von Männern und Frauen in all ihren politischen Konzepten und Maßnahmen und auf allen Ebenen zu verfolgen. Damit gilt diese Verpflichtung auch für die Vergabe ihrer Fördermittel, von denen vor allem die Mittel zur regionalen Entwicklung für viele nordrhein-westfälische Kommunen zu einer wichtigen Finanzierungsquelle zum Beispiel für städtische Investitionen geworden sind. Lesen Sie im Folgenden, wie der europäische Ansatz die Möglichkeiten für eine innovative kommunale Gleichstellungspolitik erweitert. Erfahren Sie exemplarisch an Hand des nordrhein-westfälischen Ziel 2-Programms (EFRE) 2007-2013, wie Projekte stärker auf die Gleichstellung der Geschlechter ausgerichtet werden können und welche Unterstützungsangebote es gibt.

### Schlüsselfunktion der Fördermittel

Haben Sie schon einmal den Unternehmerinnentag besucht, beteiligen Sie sich am Girls' Day oder hatten Sie Kontakt zur Europa-Agentur des Handwerks? Sagen Ihnen Namen wie Leonardo, Interreg, EQUAL, Ziel 2-Programm, Ziel 3-Programm oder „Regionen Stärken Frauen“ etwas? Dann sind Ihnen europäische Ideen und Gelder bereits begegnet.

Der Haushalt der Europäischen Union dient in einem hohen Maße dazu, die europäische Politik durch die Bereitstellung von Fördergeldern für Projekte in den Mitgliedstaaten umzusetzen. Hierzu wird regelmäßig ein mehrjähriger verbindlicher Finanzrahmen verabschiedet, und alle Förderprogramme werden auf diesen Rahmen abgestimmt. Die zurzeit laufende Förderperiode 2007-2013 sieht Ausgaben in Höhe von rund 900 Mrd. Euro<sup>1</sup> vor, um die Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Wirtschaftsraums zu steigern. Durch Investitionen in Innovation, Forschung und Bildung sollen das Wirtschaftswachstum erhöht und neue Arbeitsplätze für Männer und Frauen geschaffen werden. Erstmalig dient der größte Teil des Haushalts der Umsetzung der Lissabon-Strategie und sieht Ausgaben zur Erhöhung der „Wettbewerbsfähigkeit und Kohäsion für Wachstum und Beschäftigung“ vor. Zusammen mit den vormals größten Posten der Landwirtschaftsausgaben sind damit rund 87% der Gesamtausgaben der EU festgelegt.

Diese Ausgaben der EU werden zumeist über sogenannte Fonds verwaltet, von denen vor allem die Strukturfonds mit dem Europäischen Sozialfonds (ESF) und dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) für Nordrhein-Westfalen finanziell ins Gewicht

<sup>1</sup> Das angegebene Haushaltsvolumen schwankt um 100 Mrd. Euro – je nachdem ob die Inflation berücksichtigt oder nicht berücksichtigt wurde.

fallen. So sollen in den Jahren 2007-2013 insgesamt 0,6 Mrd. Euro aus dem ESF und 1,1 Mrd. Euro aus dem EFRE zur Steigerung der Beschäftigung und der regionalen Wettbewerbsfähigkeit nach Nordrhein-Westfalen fließen. Für beide Fonds gilt, dass sie den Handlungsrahmen für Programme stellen, die in den Regionen – hier: Nordrhein-Westfalen – in Abstimmungsprozessen mit der EU entwickelt und umgesetzt werden. Die Förderung von Wirtschaft und Beschäftigung wird gemäß den regionalen Erfordernissen auf europäische Ziele – zu denen auch die Gleichstellung der Geschlechter gehört – ausgerichtet<sup>2</sup>.

### Gleichstellung als EU-Doppelstrategie: Offene Fragen bei Fördermitteln

Die Europäische Union bekennt sich seit dem Vertrag von Amsterdam 1996<sup>3</sup> zu der Strategie des Gender Mainstreaming, um die Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern zu beseitigen und ihre Gleichstellung zu fördern. Der Genderblick richtet sich auf beide Geschlechter und erkennt an, dass es unterschiedliche Lebensrealitäten geben kann; er verpflichtet zu Handeln, sobald strukturelle Unterschiede zwischen den Geschlechtern in dem jeweiligen Handlungsfeld festgestellt werden. Daneben sind auch Fördermaßnahmen bei noch nicht erreichter Gleichstellung zugunsten eines Geschlechts integraler Bestandteil dieses Ansatzes. Diese Doppelstrategie eines strukturellen und zielgruppenorientierten Ansatzes wurde mit Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages am 01.01.1999 erstmalig rechtsverbindlich für alle Mitgliedstaaten festgeschrieben und gilt damit grundsätzlich auch für die Vergabe von Fördermitteln über Förderprogramme.

Weitgehend offen blieb zunächst die Frage, wie diese Verpflichtung inhaltlich gefüllt, umgesetzt und überprüft werden sollte. Der Gender Mainstreaming-Prozess von oben nach unten (top down), wie er idealtypisch immer wieder beschrieben und gefordert wird, wurde nicht präzise definiert. Gleichzeitig erfordert der Prozess vor allem in komplexen vielschichtigen Zusammenhängen eine Fundierung von unten (bottom-up). In beide Richtungen stellt sich die Frage, ob die Genderkompetenz aller Beteiligten, die auch den Willen zur Umsetzung beinhaltet, und die zur Verfügung gestellten Ressourcen ausreichen, um nachhaltig einen Veränderungsprozess in Gang zu setzen.

In den vergangenen Jahren gab es in allen Förderbereichen unterschiedlichste Ansätze und Versuche, Gender Mainstreaming mit Leben zu füllen. Konkreter einzuleiten erscheint Gender Mainstreaming auf Ebene der Zielgruppenförderung und hier besonders der Frauenförderung, weniger griffig erscheint die Implementierung des Ansatzes in strukturellen politischen Maßnahmen. Auch die EU-Kommission hat bezogen auf die Implementierung von Gender Mainstreaming in den für Nordrhein-Westfalen so relevanten Strukturprogrammen die Förderung von Zielgruppen hervorgehoben<sup>4</sup>. Folgerichtig fanden sich in den früheren Ziel 2- und Ziel 3-Programmen in Nordrhein-Westfalen Fördermaßnahmen, die ausschließlich für Frauenprojekte vorgesehen waren und genutzt wurden. Die Idee, in

<sup>2</sup> Zum ESF siehe den Beitrag von Karin Linde und Ute Mankel in diesem Handbuch. Daneben bestehen weitere finanzielle Unterstützungsangebote der EU: so zum Beispiel das 7. Forschungsrahmenprogramm und viele kleinere Förderprogramme, zu denen der Zugang zumeist über Nationale Agenturen oder direkt über die Europäische Kommission führt. Eine Übersicht findet sich im Aufsatz von Ines Spengler, hier in diesem Handbuch. Weiterführende Literaturhinweise finden sich am Ende dieses Aufsatzes.

<sup>3</sup> Der Vertrag von Amsterdam wurde 1996 unterzeichnet und trat 1999 in Kraft. Vgl. hierzu den Beitrag von Nina Lück: „Was sollten Frauen über Europa wissen? Eine kleine Institutionenkunde“ in diesem Handbuch.

<sup>4</sup> Siehe EU-KOM (2000).

allen Maßnahmen und Projekten die Auswirkungen auf die Geschlechter festzustellen und das Projektdesign darauf auszurichten, wurde nur langsam aufgegriffen.

Die zusätzliche Herausforderung besteht heute mehr denn je darin, unterschiedliche Auswirkungen auf die Geschlechter in Politiken (und damit Förderbereichen) wie Forschungs-, Wirtschafts-, (Stadt)planungs- und Infrastrukturpolitik aufzuzeigen und handhabbar zu machen. Aus der vorangegangenen Förderphase gibt es erste Beispiele guter Praxis, aber es liegt wohl auf der Hand, dass es bei der Einführung eines solchen umfassenden Blickrichtungswechsels auf Politikfelder mehr als einer Programmphase bedarf, um vorbildlich geschlechterspezifisch analysierte Förderprogramme und Projekte vorweisen zu können.

### Gender auf den zweiten Blick: Chemielabore, Gründungszentren und Radwege

Das Ziel 2-Programm NRW 2000-2006 förderte den Strukturwandel in strukturschwachen Regionen Nordrhein-Westfalens mit dem Ziel, die Beschäftigung von Männern und Frauen zu erhöhen und zu sichern. Hierzu wurden unternehmerische Potenziale ausgeschöpft, regionale Kompetenzen gestärkt und infrastrukturelle Rahmenbedingungen verbessert. Die Fördergelder wurden in einem hohen Maße von Kommunen und kommunalen Einrichtungen genutzt. Wie lassen sich jetzt in vermeintlich nicht-zielgruppenorientierten Projekten Gleichstellungsaspekte entdecken? Drei Beispiele zeigen, wie dies gelingen kann<sup>5</sup>.

In der letzten Förderperiode wurden Mittel zur Finanzierung von Qualifizierungsinfrastruktur genutzt, um ein Chemielabor geschlechtersensibel umzubauen. Die Geschlechteranalyse in einem Berufskolleg zeigte, dass es vor allem Frauen waren, die sich für eine Ausbildung zur Erzieherin entschieden hatten. Fast alle Schülerinnen zeigten eine hohe Abneigung gegen Naturwissenschaft und Mathematik. Das vorhandene Chemielabor weckte Assoziationen an vergangenen Chemieunterricht und erschwerte neue Lernerfahrungen. Die Direktorin beschloss, nicht nur das Curriculum zu ändern, sondern auch die Unterrichtsräume neu zu gestalten. Ein bis dato „normaler“ Unterrichtsraum für den Chemieunterricht wurde in einen Multi-Funktionsraum umgewandelt. Dies half, das Interesse am Fach zu wecken und führte letztlich zu besseren Noten in Chemie. Für ähnliche Projekte kann diese Vorgehensweise umgekehrt werden und beim Umbau oder Neubau von Räumen gefragt werden, welche Bedürfnisse und Vorerfahrungen die künftigen Nutzerinnen und Nutzer haben werden und ob nicht eine geschlechtssensible Planung die Qualität des Projektes steigern wird. Auch das nächste Beispiel thematisiert Änderungen im Projektdesign durch einen Blick auf die Nutzerinnen und Nutzer.

In Bochum<sup>6</sup> wurde während der Bauphase des Gründungszentrums Kulturwerk Lothringen im Rahmen einer externen Genderbegleitung gezeigt, wie durch intensive Kommunikation und Kooperation zwischen gleichstellungspolitischen Akteurinnen (Gleichstellungsbeauftragte und weitere interne und externe Beraterinnen) und den für den Bau und das Marketing zuständigen kommunalen Stellen (Wirtschaftsförderung, Entwicklungsgesellschaft, Kulturbüro) eine Qualitätsverbesserung für das Projekt erreicht werden konnte. So wurde das Konzept für die Öffentlichkeit bewusst auf weibliche Kulturschaffende ausgerichtet. Die Baumaßnahmen wurden verstärkt an den Kriterien subjektives Sicherheitsgefühl und

<sup>5</sup> Dieses, das folgende und weitere Beispiele mit Kontaktdaten findet sich in MGSFF (2004).

<sup>6</sup> ZFBT (2003), ZFBT (2004).

Orientierung ausgerichtet. Das Ziel der Genderbegleitung bestand darin, ein für Männer und Frauen attraktives Gründungszentrum zu schaffen, das schnell von Unternehmern und Unternehmerinnen genutzt wird. Die Zahl von 40 Unternehmen, die zu knapp 40% von Frauen zum Teil in Teilhaberschaft geführt werden, zeigt den Erfolg des Ansatzes auf. Die Gleichstellungsbeauftragte verstand ihre Rolle als Förderin des Vorhabens und sicherte sich das notwendige fachliche Know-how durch eine EU-geförderte externe Begleitung.

Auch kommunale Radwegeprojekte können durch eine Genderanalyse eine Qualitätsverbesserung erfahren. Die Frage „Welche Interessen haben Nutzer und Nutzerinnen und wird der geplante Radweg unterschiedlichste Nutzerinnen und -nutzergruppen ansprechen“, wird in noch nicht ausreichendem Maße gestellt. Wenn man erreichen möchte, dass ein Radweg vielseitig genutzt wird, kann eine systematische geschlechtsdifferenzierte Befragung bei den Anwohnern und Anwohnerinnen zeigen, dass die Wegeführung oder die Aufenthaltsqualitäten noch verbessert werden können. Durch Anschluss an ein bestehendes Wegenetz können die Alltagswege erleichtert und die Erreichbarkeit der Arbeitsstelle für Frauen und Männer sichergestellt werden. Rastmöglichkeiten am Weg ermöglichen die Nutzung des Weges durch Frauen und Männer, die mit kleinen Kindern unterwegs sind. Im Rahmen von kommunalen Entwicklungsprojekten wurden auch erfolgreich begleitende Frauenprojekte durchgeführt, bei denen Frauen mit Zuwanderungsgeschichte das Fahrradfahren erlernten, um die Radwege nutzen zu können und so ihre Mobilität zu erhöhen. Diese drei Beispiele zeigen, dass durch begleitende Genderkompetenz regionale Entwicklungsprojekte nachhaltig verbessert und ihr Potenzial zur Gleichstellung der Geschlechter genutzt werden kann. Ohne das Engagement der Gleichstellungsbeauftragten vor Ort bleiben allzu oft Möglichkeiten ungenutzt.

Welche Handlungsoptionen eröffnen sich durch das laufende Programm? Und welche Unterstützungsangebote können genutzt werden?

### Handlungsoptionen im NRW-Ziel 2-Programm (EFRE) 2007-2013

Neben der eher theoretischen Variante, einen eigenen Förderantrag zu platzieren, bietet das laufende Programm vor allem Chancen, sich in die eigenen kommunalen Projektanträge einzubringen oder auch neue anzustoßen. Dieses Vorgehen wird von Seiten des Landes durch ein vorgelagertes Beratungsangebot und durch finanzielle Unterstützung während der Projektlaufzeit gefördert.

Was kann konkret getan werden?

Die Schwerpunkte des laufenden Programms sind die (1) Stärkung der unternehmerischen Basis, (2) Innovation und wissensbasierte Wirtschaft und (3) nachhaltige Stadt- und Regionalentwicklung mit dem Querschnittsziel Gleichstellung von Männern und Frauen<sup>7</sup>. Während in den ersten beiden Schwerpunkten die meisten Fördergelder über Wettbewerbe vergeben werden, werden im dritten Schwerpunkt vor allem die Programme Soziale Stadt und Stadtumbau West kofinanziert.

<sup>7</sup> Für mehr Informationen siehe <http://www.ziel2-nrw.de>.

Bei den Wettbewerben gilt, dass sie landesweit ausgeschrieben werden. Alle Wettbewerbsbeiträge werden von einer Jury bepunktet – auch hinsichtlich ihres Beitrags zum Querschnittsziel Gleichstellung. Und für alle Beiträge gilt die Vorfahrtsregelung, dass bei Punktgleichheit das Projekt mit dem besseren Beitrag zur Gleichstellung den höheren Rang bekommt. Bis jetzt gab es zwei Wettbewerbe, die konkret auf die Besserung der beruflichen Chancen für Frauen abzielten: den Gründungswettbewerb „gründung.NRW“ und den Wettbewerb „familie@unternehmen.NRW“, der die Vereinbarkeit von Familie und Beruf in den Mittelpunkt stellte.

Der erste Schritt bei Interesse an einem eigenen Projekt besteht darin, sich über die geplanten Wettbewerbe zu informieren und dann einen Beitrag vorzubereiten. Hierbei stehen neben den Ansprechpersonen für die einzelnen Wettbewerbe auch Mitarbeiterinnen des Zentrums Frau in Beruf und Technik speziell für Fragen zur Gleichstellung zur Verfügung<sup>8</sup>. Vielleicht ist es der einen oder anderen auch schon passiert, dass sie kurzfristig aufgefordert wurde, einen Wettbewerbsbeitrag der eigenen Behörde zu dem Punkt Gleichstellung zu ergänzen. Leider ist es in solchen Fällen nicht immer möglich, die Tragweite des Vorhabens abzuschätzen und kurzfristig das notwendige fachliche Gender-Know-how einzubringen. Sehr viel lohnender wird es sein, die großen Projekte im Auge zu behalten: Arbeiten Sie in einer Kommune, die ihre Tourismuswirtschaft weiterentwickeln möchte und plant, sich an einem Tourismus-Wettbewerb zu beteiligen? Dann schlagen Sie vor, in einem Workshop mit allen Beteiligten Aspekte der Gleichstellung für das Vorhaben zu erarbeiten. Fordern Sie Daten zur Beschäftigungssituation der Frauen in der Branche ein; lassen Sie prüfen, ob das Vorhaben Frauen und Männern zugutekommt. Falls eine Studie geplant wird, die die Interessen der Touristen analysieren soll, fordern Sie eine geschlechtsdifferenzierte Analyse ein. Die Erfahrung zeigt, dass die Entwickler und Entwicklerinnen oft willens sind, eine Genderperspektive einzunehmen und die Projekte neu auszurichten, wenn es nur jemanden gibt, der ihnen zeigt, wie. Falls Ihnen Ressourcen fehlen, um diesen Prozess inhaltlich zu begleiten, nutzen Sie das Beratungsangebot zum Programm. Bei größeren Projekten kann auch eine Genderbegleitung des Projektes – sei sie extern oder verwaltungsintern – die Nachhaltigkeit verbessern und auch Raum für Experimente eröffnen. Die Kosten für eine derartige Begleitung können mit beantragt werden.

Für alle Kommunen, die aus den Programmen „Soziale Stadt“ oder „Stadtumbau West“ gefördert werden, bestehen diese Möglichkeiten ebenfalls: Sie wissen, dass ein Unternehmerinnenstammtisch die Unternehmerinnen vor Ort stärkt; Sie möchten, dass das Jugendzentrum geschlechtssensible Angebote entwickelt und der Stadtpark sicherer wird? Suchen Sie – vielleicht nach einem Sondierungsgespräch mit den Mitarbeiterinnen des ZFBT – das Gespräch mit den Verantwortlichen in Projekten und bringen Sie Ihre Ideen auf Basis des Programms ein.

### Aussichten

Dieser kurze Ausflug in die Welt der Fördermittel und der Möglichkeiten, sie für die Gleichstellung einzusetzen, zeigt das innewohnende kreative Potenzial, das noch lange nicht ausgeschöpft ist. Auch wenn es vor Ort manchmal einer Bündelung der Kräfte, viel Überzeu-

<sup>8</sup> Weitere Informationen siehe <http://www.zfbt.de>.

gungsarbeit (manchmal auch des Hinweises auf die EU-Vorgaben) und eines langen Atems bedarf, um das Potenzial zu nutzen, so öffnen sich doch anschließend neue Horizonte. Für Gleichstellungsbeauftragte könnte es sehr interessant sein, sich mit dem oder der Europabeauftragten zu unterhalten und die Beratungsangebote zu Gleichstellungsfragen zu nutzen.

## Kontakt

**Zentrum Frau in Beruf und Technik**, Bettina Vaupel, vaupel@zfbt.de

## Literaturhinweise

**EU-KOM (1998)**: Leitfaden zur Bewertung geschlechtsspezifischer Auswirkungen, Brüssel.

**EU-KOM (2000)**: Einbeziehung der Chancengleichheit von Frauen und Männern in die Strukturfondsmaßnahmen. Der neue Programmplanungszeitraum 2000-2006: technische Themenpapiere (Technisches Papier 3), Brüssel.

**EU-KOM (2002)**: Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss der Europäischen Gemeinschaften und den Ausschuss der Regionen: Implementierung des Gender-Mainstreaming in den Strukturfonds-Programmplanungsdokumenten 2000-2006, Brüssel.

**EU-KOM (2007)**: Manual for Gender Mainstreaming of Employment Policies, Brüssel.

**EU-KOM (2004)**: EQUAL-Leitfaden zu Gender Mainstreaming, Brüssel.

**Europäisches Parlament (2007)**: Gender Mainstreaming bei der Verwendung der Strukturfondsmittel, Studie. IP/B/REGI/IC/2006-200 vom 22/05/2007 – PE 379.206, Brüssel.

**Landesregierung Nordrhein-Westfalen (2007)**: EU-Strukturfonds für NRW und das NRW-Programm Ländlicher Raum, Düsseldorf.

**Ministerium für Gesundheit, Soziales, Frauen und Familie des Landes Nordrhein-Westfalen (MGSFF) (Hg.) (2004)**: **Gender Mainstreaming** in Ziel 2- und Ziel 3-Projekten. Bearbeitet von Karin Linde, G.I.B. Bottrop und Bettina Vaupel, ZFBT Castrop-Rauxel, Düsseldorf.

**ZFBT (2003)**: Gender im Projektmanagement, Teil I, Castrop-Rauxel.

**ZFBT (2006)**: Gender im Projektmanagement, Teil II, Castrop-Rauxel.

## Links

**Bundesregierung**: Gender Mainstreaming, <http://www.gender-mainstreaming.net>.

**Europäische Kommission, Generaldirektion für Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit**: Gleichstellung von Frauen und Männern, [http://ec.europa.eu/employment\\_social/gender\\_equality/index\\_de.html](http://ec.europa.eu/employment_social/gender_equality/index_de.html).

**Genderkompetenzzentrum**: <http://www.genderkompetenz.info>.

**Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung mbH (G.I.B.)**: <http://www.gib.nrw.de>.

**Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen**: Aktive Arbeitsmarktpolitik in NRW, <http://www.arbeitsmarkt.nrw.de>; ESF-Online, <http://www.esf.nrw.de>.

**Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie NRW**: Ziel 2-Sekretariat, <http://www.ziel2-nrw.de>.

**Zentrum Frau in Beruf und Technik**: <http://www.zbft.de>.

Karin Linde und Ute Mankel

# Der Europäische Sozialfonds (ESF) und die Förderung der Genderperspektive in der regionalisierten Arbeitspolitik

Der Europäische Sozialfonds (ESF) ist einer der Strukturfonds der Europäischen Union und das Hauptinstrument, um die beschäftigungspolitischen Ziele der Europäischen Union umzusetzen. Ziele der Arbeitspolitik eines Landes – wie die Integration arbeitsloser Jugendlicher und benachteiligter Personen in den Arbeitsmarkt, die Beschäftigungssicherung in kleinen und mittleren Unternehmen und die Förderung der Qualifizierung von Beschäftigten – werden mit Hilfe des ESF umgesetzt. Für die Förderphase 2007 – 2013 werden insgesamt 75 Mrd. Euro europaweit für den ESF veranschlagt. Für Nordrhein-Westfalen sind es 684 Millionen Euro. Neben dem ESF, der über das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (MAGS) umgesetzt wird, werden über das Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen noch weitere Mittel des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)<sup>1</sup> zur Verfügung gestellt, die größtenteils über Wettbewerbe vergeben werden.

Für den Europäischen Sozialfonds haben die EU-Staaten Ziele festgelegt, die in Einklang stehen mit der sog. Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung. Zur Erreichung des Ziels 2 des ESF „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ haben alle EU-Länder und in Deutschland alle Bundesländer eigene sog. „Operationelle Programme“ für die Zeit von 2007 bis 2013 formuliert, auf Basis einer Stärken-Schwächen-Analyse zu Daten und Rahmenbedingungen des jeweiligen Arbeitsmarktes. Das „Operationelle Programm zur Umsetzung des ESF in NRW in der Förderphase 2007 bis 2013“ ist Basis für einzelne Programme und Förderungen des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (MAGS), die letztlich von arbeitsmarktlichen Akteuren wie Bildungsträgern oder Beratungsunternehmen vor Ort umgesetzt werden können<sup>2</sup>.

Da der Einsatz der europäischen Finanzmittel jeweils eine Ergänzung mit nationalen Mitteln erfordert (sog. Kofinanzierung), die aus Mitteln des Landes und der Kommunen, aus Mitteln der Arbeitsverwaltung, aus Unternehmens- und Teilnehmerbeiträgen zustande kommen, ist eine Koordinierung und Absprache der jeweiligen geplanten Projekte in den einzelnen Regionen in Nordrhein-Westfalen notwendig. Dieser Abstimmungsprozess mit regionalen Gremien wurde Ende der 80er Jahre eingeführt. Zur Information und Beratung der Antragstellenden stehen in den 16 Regionen Regionalagenturen<sup>3</sup> zur Verfügung. **Die Regionalagenturen sorgen für die regionale Umsetzung der arbeitspolitischen Landesprogramme und bilden somit eine Schnittstelle zwischen den Regionen und ihren Akteuren und Akteurinnen und dem MAGS.**

<sup>1</sup> Zum EFRE siehe den Beitrag von Bettina Vaupel in diesem Handbuch.

<sup>2</sup> Vgl. <http://www.arbeitsmarkt.nrw.de>.

<sup>3</sup> <http://www.regionalagenturen.nrw.de>: Regionalagenturen sind ESF-landesgeförderte Stellen, die bei wirtschaftsnahen Einrichtungen angesiedelt sind.

In den je Region eingerichteten Lenkungskreisen werden Projektvorhaben bewertet. Dieses Votum wird dem MAGS mitgeteilt. Eine weitere Rolle bei der Projektbewertung spielt die landeseigene Gesellschaft für Innovative Beschäftigungsförderung mbH (G.I.B.), mit Sitz in Bottrop, die im Auftrag des MAGS bei der Projektauswahl mitwirkt. Sie hat außerdem die Aufgabe der Berichterstattung zur Umsetzung des ESF-Programms und sie unterstützt durch Beratung, Information und Fortbildung arbeitsmarktpolitische Akteure und Akteurinnen und koordiniert die Arbeit der Regionalagenturen<sup>4</sup>.

### Programmschwerpunkte und Chancengleichheit

Für die Förderphase 2007 bis 2013 ist das Ziel „Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung“ als Querschnittsziel für alle Förderlinien im operationellen Programm „Ziel 2 / ESF Nordrhein-Westfalen“ bindend. Aus Programmsicht geht es bei „Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung“ um die „Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf“, um die „geschlechtergerechte berufsbezogene Orientierung“ und um „das Erschließen von Beschäftigungspotenzialen des Dienstleistungssektors“. Dabei muss die Gender-Perspektive, so heißt es im Programm, bei der Projektvorbereitung und bei der Projektauswahl beachtet werden und es muss ein konsequentes Gender-Controlling in allen Prioritätsachsen des ESF-Programms geben.

Mit dem operationellen Programm hat die Landesregierung drei Schwerpunkte der Förderung benannt und die zur Verfügung stehenden Mittel auf diese Schwerpunkte verteilt. Mit den drei Schwerpunkten sind zusätzlich zum o. g. Querschnittsziel spezifische Ziele zur Beachtung der Chancengleichheit formuliert worden.

Für die sog. Prioritätsachse A „Steigerung der Anpassungsfähigkeit und Wettbewerbsfähigkeit von Beschäftigten und Unternehmen“ mit den bewährten Instrumenten Potenzial- und Arbeitszeitberatung sowie Bildungsscheck sind 28% der Mittel in der gesamten Förderperiode vorgesehen<sup>5</sup>. Der größte Teil (49%) soll in den Bereich „Verbesserung des Humankapitals“/Prioritätsachse B gehen. Damit sind in Nordrhein-Westfalen die Förderlinien gemeint, die Jugendlichen Zugang zur Ausbildung verschaffen sowie die Ausbildungsqualität und die Ausbildungssysteme verbessern sollen<sup>6</sup>. Für die Prioritätsachse C „Verbesserung des Zugangs zur Beschäftigung sowie der sozialen Eingliederung von benachteiligten Personen“ sind 19% eingeplant. Zu den benachteiligten Personen gehören u. a. behinderte Menschen, Menschen mit Zuwanderungsgeschichte und Frauen und Männer, die nach einer Familienphase zurück in den Beruf wollen.

Für das ESF-Programm wie auch für die anderen europäischen Fonds und Förderprogramme nimmt das Thema „Innovation“ in der gegenwärtigen Förderphase einen besonderen Stellenwert ein. Insbesondere in den Prioritätsachsen A und C sollen „Innovative Projekte“ entwickelt werden. Die Auswahl solcher innovativer Projekte erfolgt nach Prüfung durch

<sup>4</sup> Vgl.: <http://www.gib.nrw.de>.

<sup>5</sup> Zu den Instrumenten „Potenzialberatung“ und „Bildungsscheck“ siehe <http://www.gib.nrw.de>.

<sup>6</sup> Hierzu zählen die Instrumente Werkstattjahr, 3. Weg der Berufsausbildung, Ausbildung im Verbund u. a., siehe <http://www.mags.nrw.de>.

die Regionalagenturen bzw. die Lenkungskreise und letztendlich durch die Fachabteilungen des MAGS. „Gender Mainstreaming“ ist eines von fünf Kriterien<sup>7</sup> für die Auswahl innovativer Projekte.

Insgesamt wird davon ausgegangen, dass in der neuen Phase, stärker als bisher, das Querschnittsziel greift und durchweg in allen drei Achsen gendergerechte Projekte generiert werden können. Deshalb ist anders als in der letzten Förderphase als EU-Vorgabe keine zehnprozentige Mittelreserve für frauenspezifische Ansätze und Projekte vorgesehen.

### Programm „Brücken bauen in den Beruf“

„Jede fünfte Mutter mit Erwerbswunsch kann diesen nicht realisieren (21,2%). 2005 zählten damit landesweit 303.000 Mütter zum ungenutzten Erwerbspersonenpotenzial. Davon suchten 42,2% aktiv eine Beschäftigung, knapp drei Fünftel (57,8%) gehörten der Stillen Reserve an.“<sup>8</sup> Der Bericht des Ministeriums für Generationen, Familie, Frauen und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen (MGFFI) weist auf den Bedarf nach Unterstützungsstrukturen für Berufsrückkehrerinnen hin, auf den das Land u. a. mit dem Handlungsprogramm „Brücken bauen in den Beruf“ reagiert. Quer zu den Prioritäten A, B und C werden – vorwiegend in A und C des ESF-Programms – Maßnahmen zur Unterstützung der Frauenerwerbstätigkeit gefördert. Um Frauen die Orientierung in den Beruf zu erleichtern, wird, in Kooperation mit dem MGFFI, ein Informationssystem als landesweiter Service aufgebaut. Seit Februar 2008 können auch Berufsrückkehrerinnen ihren beruflichen Wiedereinstieg und ihre Fortbildung per Bildungsscheck zur Hälfte (max. 500 €) bezuschussen lassen<sup>9</sup>. Im Rahmen einer Innovationswerkstatt des MAGS, die von einem Beirat begleitet wird, sollen neuartige Konzepte und Werkzeuge z. B. zum Management der Berufsrückkehr befördert werden.

Ein weiterer Schwerpunktbereich bezieht sich auf Veranstaltungen und Aktionen, die einen Bewusstseinswandel anstoßen sollen. In den Regionen Köln und Niederrhein wurde z. B. das Thema „Teilzeitausbildung für junge Mütter (Väter)“ von der Regionalagentur, der Agentur für Arbeit und der Arbeitsgemeinschaft (ARGE) Köln, den Kammern und mehreren Bildungsträgern aufgegriffen, um Unternehmen und alle mit Ausbildung befassten Akteure besser zu informieren und vor allem jungen Müttern eine Qualifizierungschance über eine Teilzeitausbildung zu vermitteln.

„Brücken bauen in den Beruf“ macht die Strategie der Landesregierung deutlich: mit dem Handlungsprogramm werden bestehende Instrumente – wie Bildungsscheck und Potentialberatung – auf frauenspezifische Anforderungen zugespielt und damit für die Zielgruppe im Sinne des Gender Mainstreaming erschlossen.

<sup>7</sup> Die weiteren vier Anforderungen an innovative Projekte sind: Sie müssen „strukturbildend/nachhaltig“ wirken, einen „Bezug zur regionalen Bedarfslage haben“, innovativ im Sinne des „noch nicht erprobt seins“ sein und keine andere oder keine ausreichende andere Finanzierung haben.

<sup>8</sup> MGFFI (Hg.): Frauen zwischen Beruf und Familie. Entwicklungen in Nordrhein-Westfalen 1997-2005. Düsseldorf 2007, S. 23.

<sup>9</sup> Vgl.: <http://www.bildungsscheck.nrw.de>.



**„Dritter Weg in der Berufsausbildung in NRW“ um Genderperspektive erweitert**

Ein anderes Beispiel für einen integrierten Ansatz ist das landesweite Pilotprojekt „Dritter Weg in der Berufsausbildung in Nordrhein-Westfalen“. Es ermöglicht Jugendlichen über ein Bausteinsystem das sukzessive Absolvieren von Ausbildungsteilen innerhalb von fünf Jahren. Der Anteil der weiblichen Teilnehmenden soll in der neuen Förderphase (ab 2008) im Vergleich zum ersten Durchlauf, der 2006 startete, erhöht werden. Erreicht werden soll dies durch die Aufnahme des Hinweises: „Bei der Auswahl der Ausbildungsberufe ist neben der arbeitsmarktlichen Bedarfslage und den Berufsinteressen der potenziellen Teilnehmer/innen auf ein Geschlechterverhältnis entsprechend der Zielgruppenzusammensetzung zu achten.“ Es wurden in Folge mehr Plätze für Ausbildungsberufe gemeldet, in denen junge Frauen stärker vertreten sind.

**Gremien und Verfahren in den Regionen in Nordrhein-Westfalen**

Die Umsetzung des Ziel-2/ESF-Programms wird sowohl auf der Landesebene wie auf der regionalen Ebene durch gesellschaftlich relevante Gruppen begleitet. Auf Landesebene gibt es einen Begleitausschuss, der sich regelmäßig, auf Basis von Landesberichten, mit der Umsetzung der einzelnen Förderlinien befasst. Im Begleitausschuss sind über die Landesarbeitsgemeinschaft kommunaler Frauenbüros/Gleichstellungsstellen NRW und das Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration frauenpolitische Vertreterinnen präsent.

Herzstück der regionalisierten Arbeitspolitik des Landes ist jedoch die Beteiligung von regionalen Gremien bei der Planung und Umsetzung in „ihren“ 16 nordrhein-westfälischen Regionen, vermittelt über die Regionalagenturen.

Aktuell wird von den 16 Regionalagenturen in jeder Region ein Lenkungskreis geschäftsführend organisiert. Daneben gibt es Facharbeitskreise, z. B. zu „Qualifizierung und Beschäftigungsfähigkeit“, und zahlreiche andere Gremien, die der fachlichen Beratung und Kommunikation dienen, wie z. B. „Runder Tisch Werkstattjahr“ u. a. Jede Region hat selbst entschieden, wie viele und welche Gremien sie für sinnvoll hält, um die Arbeitspolitik des Landes in der Region zu unterstützen.

Die Lenkungskreise entwickeln strategische jährliche und mittelfristige Ziele, auf Basis arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitischer Analysen, als Vorgabe für die Projektentwicklung zu den einzelnen Förderlinien des Landes in der jeweiligen Region. 2008 wurde damit begonnen, auf Basis von „Regionalen Berichten“ die Ergebnisse der regionalen Umsetzung von ESF-Landesprogrammen und -initiativen und Fragen der arbeitspolitischen Strategie gemeinsam mit den regionalen Akteuren, wie den Arbeitsagenturen und den SGB II-Trägern in sog. Kooperationsgesprächen mit dem Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales zu kommunizieren bzw. zu bewerten.

**Frauen sind beteiligt**

Eingereichte Projektanträge werden im Lenkungskreis oder delegiert an einen Facharbeitskreis beraten und bewertet. Sie haben nur mit einem positiven regionalen Votum eine

Chance auf Förderung durch das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales. Nach Vorgabe der Landesregierung sind frauenpolitische Vertreterinnen an der Auswahl und Projektbewertung zu beteiligen. Frauenpolitische Vertretungen sind kommunale Gleichstellungsstellen, Vertreterinnen kommunaler Projekte zur Chancengleichheit oder frauenpolitische Zusammenschlüsse mit regionaler Bedeutung. Sie sind im Lenkungskreis oder als Facharbeitskreismitglieder beteiligt. In der Regel beziehen sie weitere frauenspezifische Netzwerke oder Trägerarbeitskreise in der Region zur Meinungsbildung und Bewertung einzelner Projekte mit ein. Dabei geht es nicht nur um eine fachliche Projektbewertung, sondern auch um die Bewertung, ob ein Projektvorhaben in die frauenpolitische Strategie der Region passt.

Trotz der Vorgabe des Landes zur Beteiligung der frauenpolitischen Vertreterinnen in den Lenkungskreisen liegt der Frauenanteil an allen Mitgliedern im Landesdurchschnitt bei nur 18,2%<sup>10</sup>. Der Frauenanteil an den stimmberechtigten Mitgliedern liegt landesweit bei 14,6%. In den diversen Facharbeitskreisen ist der Frauenanteil erfahrungsgemäß höher, da sich hier eher die Fach- als die Spitzenebene der beteiligten Institutionen trifft. Eine notwendige Erhöhung des Frauenanteils in Gremien muss unmittelbar mit der Verbesserung der Chancen von Frauen für Führungspositionen gesehen werden, da in der Regel nur Führungskräfte in entsprechende Gremien entsandt werden.

In Kenntnis dieser Problematik und um weitere Expertinnen in den Regionen zu berücksichtigen, wurden (über die Regionalagenturen organisiert) in neun Regionen weitere gender- und frauenspezifische Gremien mit beteiligt.

Der Arbeitskreis „Gender Mainstreaming“ der Region Köln hat z. B. zu Beginn der neuen Förderphase eine Arbeitshilfe erstellt, die deutlich machen soll, dass und wie in der neuen Förderphase regionale Akteure Genderansätze in den Projekten entwickeln können<sup>11</sup>.

**Genderexpertise einbringen**

Gleichstellungsstellen und frauenpolitische (Arbeitsmarkt)akteurinnen sind gefordert, ihre Genderkompetenz in die Umsetzung der regionalisierten Arbeitspolitik des Landes einzubringen. Dabei geht es nicht nur um die konkrete Beteiligung von Männern und Frauen an Projektvorhaben, sondern auch darum, in den Gremien den fachlichen Blick für die unterschiedlichen Lebenslagen von Männern und Frauen, aber auch innerhalb der Geschlechter zu schärfen. Mehr Chancengleichheit in der Arbeitsmarktpolitik wird erreicht, wenn in der Projektplanung, aber auch in den Verfahren bis zur Projektbewilligung, durch alle Beteiligten die unterschiedlichen Ausgangsvoraussetzungen der diversen Zielgruppen berücksichtigt werden.

<sup>10</sup> Weiterhin sind in den Lenkungskreisen kommunale Spitzen-, Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretungen und die Arbeitsverwaltungen vertreten. (Stand Februar 2008).

<sup>11</sup> Die Checkliste „Gender Mainstreaming für Bildungsträger und Entscheidungsgremien“ ist auf der Internetseite der G.I.B. zum Thema „Geschlechtergerechtigkeit“ veröffentlicht: <http://www.gib.nrw.de/arbeitsbereiche/homepage/arbeitsbereiche/themenuebergreifend/geschlechtergleichheit>.

Frauenpolitische Akteurinnen haben sich aber bisher nicht nur in den Gremien beteiligt, sie arbeiten auch aktiv bei der Projektentwicklung mit und initiieren selbst Projekte. In der letzten Förderphase wurde das Landesprogramm „Regionen Stärken Frauen“ in vielen Regionen entscheidend von frauenpolitischen Akteurinnen mitgestaltet. Fast 300 Projekte konnten auf den Weg gebracht werden – viele mit nachhaltiger Wirkung und mit Synergieeffekten, die weit über den eigentlichen Projektrahmen hinausweisen. Ende 2008 endet für die letzten Projekte die Förderung<sup>12</sup>.

Bei der Teilnehmerinnenansprache haben die frauenpolitischen Akteurinnen bei der Umsetzung der „Regionen Stärken Frauen“-Projekte ebenfalls aktiv mitgewirkt. So z. B. im Projekt „Aufstiegsqualifizierung chronisch kranker, behinderter Frauen in Dienstleistungsberufen“ in der Region Westfälisches Ruhrgebiet (Dortmund, Unna, Hamm). Die Gleichstellungsstelle der Stadt Schwerte war maßgeblich am Zustandekommen einer Supervisionsgruppe für schwerbehinderte Mitarbeiterinnen beteiligt. Die positiven Ergebnisse veranlassen sie – im Sinne der Nachhaltigkeit – eine Fortsetzung der Maßnahmen für behinderte Mitarbeiterinnen zu bewirken und darüber hinaus, so die Projektempfehlungen, Schulungen für Führungskräfte zu planen. D. h. auch bei der nachhaltigen Wirkung von arbeitspolitischen Maßnahmen für Frauen sind frauenpolitische Vertreterinnen in den Institutionen aktiv und unverzichtbar.

## Kontakt

**Gesellschaft für Innovative Beschäftigungsförderung mbH**, Karin Linde, k.linde@gib.nrw.de,  
<http://www.gib.nrw.de>

## Literatur

**Linde, Karin:** Gender Mainstreaming in Ziel 2- und Ziel 3-Projekten, Ministerium für Gesundheit, Soziales, Frauen und Familie des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Düsseldorf 2004.

**Linde, Karin:** Gender Mainstreaming – neue Chancen für mehr Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt?, in: „Geschlechterdemokratie wagen“, Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.), Berlin 2003.

<sup>12</sup> S. a. Projektdarstellungen und Materialien in der RSF-Projektdatenbank: <http://www.gib.nrw.de/service/projekte/rsf/projektsuche>.

## Regina Blania

# Zur Arbeit der Europabeauftragten – Was können sie für Frauen tun?

## 1. Wie ist es zum Amt der Europabeauftragten gekommen?

Die Schaffung des gemeinsamen Binnenmarktes in der EU hat auf viele Politikbereiche der Kommunen erheblichen Einfluss gewonnen. So müssen Kommunen heute ihre Standortfaktoren mindestens im europäischen Vergleich prüfen und es gilt das Gemeinschaftsrecht zum Beispiel bei der öffentlichen Auftragsvergabe, im Umweltschutz oder in der lokalen Wirtschaftsförderung zu berücksichtigen. Für eine erfolgreiche Beteiligung an europäischen Förderprogrammen gehören Kooperationen mit Projektpartnern aus anderen Mitgliedsländern zu den Grundvoraussetzungen. Städtepartnerschaften erhalten unter diesem Fokus eine neue Bedeutung und eine strategische Einbindung in die Aufgaben der Kommune.

Auf die europäischen Anforderungen reagierten viele Kommunen Mitte der 90er Jahre mit der Schaffung einer zentralen Koordinierungsstelle, die häufig bei der Wirtschaftsförderung angesiedelt wurde oder auch der direkten Zuständigkeit des Oberbürgermeisters unterstellt ist. Ziel der Europabeauftragten ist die Steigerung der europäischen Kompetenz in der kommunalen Verwaltung, um die Kommune auf europäischer Ebene als Partner zu präsentieren.

## 2. Was ist die Aufgabe der Europabeauftragten?

Die Europabeauftragten haben die Aufgabe der Informationsvermittlung für kommunal-relevante EU-Nachrichten. Sie sind Koordinierungs- und Beratungsstellen für die Teilnahme an EU-Förderungen und beraten in dieser Funktion sowohl die Fachreferate in der eigenen Verwaltung als auch Unternehmen und öffentliche Einrichtungen. Zudem kommt ihnen die Aufgabe der Vernetzung zu; sie vertreten die Kommunen in europäischen Städtenetzwerken und sorgen für die Vermittlung der Interessen der Kommune auf europäischer Ebene. Gleichzeitig ist es ihre Aufgabe, der Bevölkerung Europa näher zu bringen und für die europäische Idee in der Kommune zu werben.

Die Aufgaben sind vielschichtig und vor dem Hintergrund der leeren Kassen der Kommunen ist die Teilnahme an europäischen Förderprogrammen eine besondere Herausforderung. Gleichzeitig sind diese Programme auch eine Chance für Kommunen, innovative Entwicklungen anzustoßen und den eigenen Standort angemessen im europäischen Wettbewerb zu platzieren.

### 3. Welche Kooperationen zwischen Europabeauftragten und Gleichstellungsbeauftragten sind möglich?

Ähnlich der Funktion der Gleichstellungsbeauftragten sind die Aufgaben der Europabeauftragten als Querschnittsaufgaben in der kommunalen Verwaltung angelegt. Durch die Anforderung der Umsetzung von Gender Mainstreaming in den europäischen Förderprogrammen ist unmittelbar eine inhaltliche Schnittstelle geschaffen. Beide – Gleichstellungs- wie Europabeauftragte – haben Interesse an der Umsetzung von Chancengleichheit. Doch bisher werden Möglichkeiten der Kooperation von beiden Seiten noch sehr wenig in Betracht gezogen. Der Impuls, die Gleichstellungsstelle bei der Beratung von Projektanträgen zur Strukturförderung hinzu zu ziehen, ist in der Regel nicht gegeben. Aber auch andersherum gibt es wenig Bewegung, für die eigene Arbeit den Rat der Europabeauftragten zu beanspruchen.

Anhand einiger Beispiele möchte ich aus Sicht einer Europabeauftragten Möglichkeiten der Kooperation aufzeigen, wie sie sich in der täglichen Arbeit ergeben können. Sie sind als Anstoß und Anregung gedacht.

#### Europainformationsmanagement

Europabeauftragte können den Themen Gleichstellung und Gender Mainstreaming bei ihren Informationen besonderes Gewicht verleihen. Sie können sich mit den Gleichstellungsbeauftragten beraten, welche Themen aktuell von Bedeutung sind und welche Partnerschaften in der Kommune einzubinden sind. Darüber hinaus können sie frauenorientierte Themen wie Soziales Europa, Gesundheit, Bildung an Gleichstellungsstellen und Frauenverbände weiterleiten.

#### Beratung

Bei Beratungen sollten Europabeauftragte sich nicht nur auf die fachspezifischen Themen konzentrieren, sondern immer auch auf die Berücksichtigung der Geschlechteraspekte hinwirken. Europabeauftragte können Gleichstellungsbeauftragte bei der Beratung von kommunalen Fachressorts, Unternehmen und öffentlichen Einrichtungen bei Bedarf hinzuziehen. Gleichstellungsbeauftragte und Frauenvereinigungen oder -verbände können die Beratung der Europabeauftragten in Anspruch nehmen, zum Beispiel bei der Planung von Veranstaltungen oder Projekten mit Europabezug. Frauen und Europabeauftragte können sich hier gegenseitig unterstützen.

#### Veranstaltungen

Europabeauftragte können sehr gut mit Gleichstellungsbeauftragten und Frauenverbänden kooperieren, wenn es um Veranstaltungen zu Frauenthemen geht, die einen europäischen Bezug aufweisen. Macht man sich bewusst, wie viel Entwicklungsimpulse Europa für die Gleichstellung von Frauen durch Richtlinien und auch Rechtsprechung gegeben hat, dürfte es nicht schwer fallen, gemeinsame Themen zu finden. Die Gleichstellungsstelle der FernUniversität zu Hagen kooperiert z. B. mit dem Europabüro in Hagen im Rahmen der alljährlich im Mai stattfindenden Europawochen.

Bei allen europabezogenen Veranstaltungen sollte im Vorfeld geprüft werden, inwieweit

Genderaspekte mit ins Blickfeld genommen werden können. Bei Podiumsdiskussionen sollte darauf geachtet werden, dass Expertinnen gleichermaßen neben ihren männlichen Kollegen auf dem Podium vertreten sind und zu Wort kommen. Gleichstellungsbeauftragte können bei der Podiumsauswahl Empfehlungen aussprechen. Darüber hinaus können Europabeauftragte für politische Frauengremien, wie auch für Frauenverbände und -vereine Informationsveranstaltungen zu europäischen Themen durchführen. Als Veranstaltungsformat eignet sich z. B. auch ein „Europastammtisch“, wie er von der Europabeauftragten der Stadt Hagen initiiert wurde und sich in Hagen als Fachforum und Vernetzungstreffen etabliert hat. Europabeauftragte können bei Schul- und Bildungsveranstaltungen das Genderthema einbeziehen, um bereits bei jungen Menschen das Bewusstsein für die Gleichstellung der Geschlechter und damit den notwendigen Abbau von Benachteiligungen zu wecken.

#### EU-Projekte

Bei der Vergabe von EU-Fördergeldern spielt neben den arbeitsmarktpolitischen Aspekten, den Umweltkriterien und der Einbeziehung von neuen Mitgliedstaaten der Genderaspekt eine besondere Rolle. Um mit Gender Mainstreaming als Qualitätsmerkmal für europäische Projekte zu punkten, lohnt sich die Zusammenarbeit mit der Gleichstellungsbeauftragten, die wiederum über Kontakte zu Fachstellen in Sachen Gleichstellung verfügt. Gleichzeitig können Europabeauftragte spezielle Förderprogramme identifizieren, die von Frauen als Antragstellerinnen genutzt werden können bzw. die zur Verbesserung der Lebenswelt von Frauen beitragen. Zum Beispiel könnte das EU-Programm Lebenslanges Lernen mit seinem kleinen Unterprogramm „Lernpartnerschaften“ von Gleichstellungsbeauftragten und Frauenverbänden sehr gut genutzt werden, um zu speziellen Aspekten und Fragestellungen ihrer lokalen Arbeit einen transnationalen Austausch mit Frauen aus anderen europäischen Ländern zu führen und so neue Blickwinkel und Impulse für die eigene Arbeit zu finden. Auch die übrigen Bildungsprogramme unter dem Dach des „Lebenslangen Lernens“ für Erwachsenenbildung, berufliche Bildung, schulische und universitäre Bildung können je nach thematischen Ansätzen auch auf Genderaspekte fokussiert werden.

Das Lernpartnerschaftsprogramm ist von seiner Einfachheit bei Antragstellung und Projektdurchführung ein echtes Einsteigerprogramm. Je nach Programm müssen hier lokale Kooperationen gebildet werden. Erfolgreiche Anträge lassen sich sowohl für die Antragstellenden Frauen als auch für die Europabeauftragten als Erfolgsstory vermarkten.<sup>1</sup>

#### Vertretung der Kommune in europäischen Städtenetzwerken

Bei europäischen Städtenetzwerken fällt auf, dass der Geschlechterproporz zwischen den kommunalen Vertreterinnen und Vertretern recht ausgeglichen ist. Sowohl beim fachlichen Austausch der Expertinnen oder Experten oder beim Lobbying kann man daher davon ausgehen, dass weibliche Blickwinkel und Interessen einbezogen werden. An dieser Arbeit sind die örtlichen Gleichstellungsbeauftragten bislang nur wenig beteiligt.

<sup>1</sup> Weitere Möglichkeiten für von Frauen nutzbare Förderprogramme werden in den Beiträgen in diesem Handbuch von Ines Spengler, Bettina Vaupel, und Karin Linde und Ute Mankel vorgestellt.

## Öffentlichkeitsarbeit

Durch gezielte Öffentlichkeitsarbeit für Europaveranstaltungen mit Genderthematik als auch für eine gestiegene Anzahl von EU-Projekten mit Gleichstellungsaspekten gewinnt das Thema an Aufmerksamkeit und damit an Bedeutung. Dies stärkt sowohl die Arbeit der agierenden Frauen als auch die Position der Europabeauftragten.

Sofern Europabeauftragte gleichzeitig als Europe Direct Informationsbüro der EU-Kommission tätig sind und somit das Bindeglied zwischen EU-Kommission und den Bürgerinnen und Bürgern sowie den lokalen Europaakteuren darstellen, ist auch die Möglichkeit für Frauenbeauftragte und Frauenverbände gegeben, ihre spezifischen Anmerkungen zu EU-Gesetzgebungen oder bestimmten EU-Politiken über die lokalen Europe Direct Büros an die Kommission weiter zu geben.

Eine stärkere Zusammenarbeit zwischen Frauenbeauftragten, Frauenverbänden und Europabeauftragten würde sich also durchaus für alle Beteiligten lohnen.

## Kontakt

**Wirtschaftsförderung Hagen GmbH**, Regina Blania, info@wfg-hagen.de, www.europa.wfg-hagen.de

## Zum Weiterlesen

**Blania, Regina:** Beteiligung an europäischen Förderprogrammen – Von der Antragstellung bis zur Durchführung, in: von Alemann, Ulrich und Münch, Claudia (Hrsg.): Europafähigkeit der Kommunen – Die lokale Ebene in der Europäischen Union, Wiesbaden: Vs Verlag für Sozialwissenschaften 2006.

**Gisela Humpert**

## Europäische Metropolregionen – Impulse zur Gleichstellung

### Positionspapier der Frauennetzwerke für die zukünftige Politik der Europäischen Metropolregionen (EMR) in Deutschland aus gleichstellungspolitischer Sicht

#### Wie steht es mit der Gleichstellung in der räumlichen Planung?

Strategien zur Umsetzung von Gleichstellung beziehen immer mehr Fachgebiete ein. Durch den zunehmenden Einfluss europäischer Standards und die Einmischung engagierter Fachfrauen in Politik und Praxis beginnt sich die Methode von Gender Mainstreaming in den Handlungsfeldern der öffentlichen Planung zu etablieren.

Gender in der Planung wendet die Strategie von Gender Mainstreaming auf der räumlichen Ebene an, mit Zielen, Kriterien und Maßnahmen. Planung ist nicht geschlechtsneutral, sie wirkt sich potenziell unterschiedlich auf Frauen und Männer aus, je nach Lebensmodell und Rahmenbedingungen.

Positive Umsetzungserfahrungen gibt es inzwischen in der Praxis von Hochbau und Städtebau, bei Baugesetzen und Förderprogrammen. Für die zukünftige Politik der europäischen Metropolregionen haben Fachfrauennetzwerke aus ganz Deutschland ein Positionspapier verabschiedet. In dieser Runde ist Nordrhein-Westfalen mit dem Frauennetzwerk Ruhrgebiet vertreten, einer Kooperation aus Fach- und Gleichstellungsfrauen, die sich mit der Verankerung von Gender Mainstreaming in regionalen Planungs- und Gestaltungsprozessen auseinandersetzen. Vorab jedoch einige Erläuterungen, was es mit den Metropolregionen auf sich hat:

#### Die Globalisierung bringt eine Öffnung der Städte in die Region

Als „metropolitan region“ im englischen Sprachraum schon seit langem fest verankert, wurde für Deutschland der Begriff Europäische Metropolregionen (EMR) durch Beschluss der Ministerkonferenz für Raumordnung in 1995 formuliert. Metropolregionen sind „räumliche und funktionale Standorte, deren herausragende Funktionen im internationalen Maßstab über die nationalen Grenzen hinweg ausstrahlen. ... Als Motoren der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung sollen sie die Leistungs- und Konkurrenzfähigkeit Deutschlands und Europas erhalten und dazu beitragen, den europäischen Integrationsprozess zu beschleunigen.“ (BMBau 1995, S. 27)

Anders als das „Europa der Regionen“, ein schon früher entwickeltes politisches Konzept, das die Regionen in der EU fördern und in ihrer Eigenständigkeit unterstützen soll, sind EMR als stark verdichtete Großstadtregionen von internationaler Bedeutung definiert.

Im Kontext der Lissabonstrategie<sup>1</sup> ist das ein Versuch, durch den Ausbau der Wissensgesellschaft und regionaler Infrastrukturen die Wettbewerbsfähigkeit zu stärken. EMR bilden eine neue und eigenständige Kategorie in der Raumordnung. Inhaltlich sollen sie als Wachstumsbündnisse und Verantwortungsgemeinschaften wirken und gemeinsam Zukunftsfelder wie Ressourcenbewirtschaftung (Energie, Luft, Wasser), Risikomanagement, Daseinsfürsorge, sozialen Zusammenhalt und Integration bearbeiten. Unterhalb der Länderebene und oberhalb der kommunalen Ebene versuchen sich Regionen damit auf der europäischen Landkarte zu positionieren. Die Kerne von EMR beinhalten zentrale Funktionen wie Flughäfen, Universitäten, kulturelle Zentren und das Milieu der Wissensgesellschaft. Die Organisationsform der EMR ist offen und wird von jeder einzelnen eigenständig geregelt.

Auf europäischer Ebene haben sich 50 Partnerregionen in METREX (The Network of European Metropolitan Regions and Areas) zusammengeschlossen. Dies ist ein Netzwerk von Fachleuten, Sprechern/Sprecherinnen aus den Ländern der EU, die auf diese Weise ein eigenes Forum für Austausch und Interessensvertretung bilden – bisher ohne Beteiligung von nordrhein-westfälischen Regionen. Innerhalb der EMR in Europa gibt es „Second Cities“, die Städte, die nach den großen Metropolen wie Paris oder London rangieren. Nach den Indikatoren haben „Second Cities“ vielleicht nicht ganz so viel Wirtschaftskraft wie die großen, aber potenziell mehr Lebensqualität und ziehen damit die Talente der gebildeten Mittelschicht an, die auch auf Bildungsinfrastrukturen für ihre Kinder großen Wert legen. Zu diesen Regionen mit besonderer Lebensqualität gehören die EMR in Deutschland mit den „Second Cities“ Köln, Hannover oder beispielsweise Stuttgart. Technologie – Toleranz – Talente, diesen Standortfaktoren wird bei der Entwicklung große Bedeutung zugeschrieben.

### Was bedeutet der Begriff Europäische Metropolenregion für Nordrhein-Westfalen?

In Deutschland sind heute elf EMR definiert. Eine davon liegt in Nordrhein-Westfalen – die Metropolregion Rhein-Ruhr mit 11,5 Millionen Einwohner/innen auf 10.800 km<sup>2</sup> Fläche. Rhein-Ruhr wiederum besteht aus zwei Teilen, der Rheinschiene und dem Ruhrgebiet, das über den RVR (Regionalverband Ruhr) im Verbund der deutschen EMR vertreten ist. Innerhalb der Landesregierung gehört die EMR zum Zuständigkeitsbereich des Ministeriums für Wirtschaft, Mittelstand und Energie, das die Raumordnung in Nordrhein-Westfalen steuert. Im geltenden Landesentwicklungsplan (LEP) NRW werden Ziele und konkrete Handlungsfelder für die EMR Rhein-Ruhr benannt, ebenso Grundsätze wie z. B. die Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse von Frauen, älteren Menschen, Behinderten, Kindern und Jugendlichen. Zurzeit läuft der Diskussionsprozess um den LEP 2025.

Rhein-Ruhr ist gemessen an der Fläche, Bevölkerungszahl und der Anzahl kleinteiliger kommunaler Strukturen eine der größten EMR in Deutschland. Das macht es nicht einfach, Prozesse von regionaler Selbstorganisation zu entwickeln. Auffallend ist, dass dafür

bisher keine institutionellen Strukturen zu finden sind. Innerhalb der Gebietsabgrenzungen von Rhein-Ruhr gibt es mit dem Ruhrgebiet und der Region Köln-Bonn zwar Kräfte regionaler Entwicklung. Es muss jedoch noch daran gearbeitet werden, das Format einer Europäischen Metropolregion mit eigenen Organisationsstrukturen und Leben zu füllen.

### Impulse zur Implementierung von Gleichstellung

Fragen aus der Genderperspektive sind beispielsweise: gilt denn diese Region als eine, die Frauen und Männern gleichermaßen eine Chance gibt? Welchen Unterschied macht es, wenn die Kriterien wie Entscheidung und Kontrolle, Forschung, Innovation und Kultur sowie Verkehrsknoten geschlechterdifferenziert angewandt werden? Inwiefern spielt die Geschlechterperspektive eine Rolle beim Zugang zu Entscheidungen und bei deren Auswirkungen auf den Alltag in der Region? Und – sind die bisherigen Indikatoren wie Pendlerströme oder Patentanmeldungen geeignet, die wirtschaftliche Perspektive von Frauen und Männern gleichermaßen abzubilden?

Beim Engagement von Frauennetzwerken im Prozess der EMR geht es zunächst darum, grundlegendes Wissen über die räumlichen Anforderungen von Frauen in den planerischen und strukturellen Mainstream zu bringen. Das Positionspapier wurde im Januar 2008 beschlossen und am 04.04.2008 dem Sprecher des Initiativkreises Europäische Metropolregionen (IKM als Netzwerk der EMR Deutschland) und Präsident von METREX übergeben.

Das Frauennetzwerk Ruhrgebiet bietet in Nordrhein-Westfalen die Chance, Gleichstellung auf der fachlichen Ebene der Metropolregion zu begleiten. Die frauenpolitischen Akteurinnen in Nordrhein-Westfalen sind aufgefordert, sich bei Aktivitäten und Veranstaltungen zur Europäischen Metropolregion in Nordrhein-Westfalen einzumischen.

### Positionspapier für die zukünftige Politik der Europäischen Metropolregionen (EMR) in Deutschland aus gleichstellungspolitischer Sicht

Im Oktober 2006 hat in Stuttgart ein gemeinsamer Workshop „Metropolregionen – Im Blick: Gender-Aspekte“ der Fachgruppe „Frauen in der Planung“ von SRL (Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung e.V.), des FrauenRatschlags Region Stuttgart und der PlanungsFachFrauen Hannover und Planerinnen Braunschweig stattgefunden. An dem daran anschließenden Gender-Diskurs haben sich außerdem das Frauennetzwerk Ruhrgebiet in der EMR Rhein-Ruhr und das Netzwerk FrauenMitPlan in der EMR Rhein-Neckar beteiligt. Mit dem Konzept der Europäischen Metropolregionen ist ein Paradigmenwechsel in der Regionalpolitik verbunden, das heißt eine Orientierung am Wettbewerbsprinzip und eine Fokussierung auf den internationalen und nationalen Standortwettbewerb mit dem Interesse einer „Stärkung der Stärken“. Was bedeutet diese Neuorientierung aus gleichstellungspolitischer Sicht? Über die Geschlechterperspektive hinaus wird für die Zukunft zu beachten sein, dass der Paradigmenwechsel in der Regionalpolitik nicht zu einer Konzentration der Ressourcen auf die starken Wirtschaftsräume der EMR führt. Das Verfassungsprinzip der „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ muss weiterhin auch für die ländlich-peripheren Räume und Flächen zwischen den metropolitanen „Leuchttürmen“ gelten.

Die Debatte der Frauennetzwerke hat gezeigt, dass die Genderperspektive in der Debatte um die Europäischen Metropolregionen - bisher zumindest - nicht vorkommt. Ziel der Frauennetzwerke ist es, diese in die Strukturen der EMR zu verankern.

<sup>1</sup> siehe zur Lissabonstrategie die Kleine Institutionenkunde von Nina Lück in diesem Handbuch.



Im Rahmen der EU-Regional- und Strukturpolitik – diese betrifft die EMR, die sich als Motoren der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung in Europa sehen – gibt es bereits Regelungen zur Umsetzung des Gender Mainstreaming. Dieses Prinzip, das seit über 10 Jahren offizielle Politik der EU ist, haben alle Mitgliedstaaten als nationale Leitlinie akzeptiert, d. h. bei allen politischen Maßnahmen müssen die möglichen Auswirkungen auf Männer und Frauen analysiert und berücksichtigt werden. Insofern ist es nur folgerichtig, wenn diese Vorgaben des Gender Mainstreaming bei allen Aktivitäten der EMR zur Geltung kommen.

Wir beziehen uns auf folgende europapolitische Vorgaben und Prozesse:

#### **Europäischer „Fahrplan für die Gleichstellung 2006-2010“**

Vier von sechs Schwerpunkten aus diesem Plan betreffen die Europäischen Metropolregionen, die sich in erster Linie als Wirtschaftsregionen begreifen, aber auch gesamtgesellschaftliche Verantwortung tragen: gleiche wirtschaftliche Unabhängigkeit für Frauen und Männer; Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben; ausgewogene Repräsentanz in Entscheidungsprozessen; Beseitigung von Geschlechterstereotypen.

#### **Lissabonstrategie**

Im Rahmen der Europäischen Strategie für Wachstum und Beschäftigung wird anerkannt, dass die Geschlechtergleichstellung einen Beitrag zur Verwirklichung der Ziele von Lissabon leistet. Die ehrgeizigen Ziele der Lissabonstrategie gelten für die gesamte europäische Gesellschaft und damit auch für die Frauen. Die soziale Integration, die im Rahmen der Lissabon-Strategie gefordert wird, betrifft insbesondere Frauen und ihr Bedürfnis nach uneingeschränkter Beteiligung an allen Aspekten des Lebens („Bericht zur Zukunft der Strategie von Lissabon im Hinblick auf die Gleichstellung der Geschlechter“ für den Ausschuss für die Rechte der Frau und die Gleichstellung der Geschlechter von Dezember 2005).

#### **Europäischer „Pakt zur Gleichstellung von Frauen und Männern“**

Nach dem „Bericht der Europäischen Kommission zur Gleichstellung von Frauen und Männern für 2006“ unterstreicht der Pakt die Bedeutung der Gleichstellungspolitik für Wachstum und Beschäftigung. Er sieht insbesondere zwei Prioritäten: 1. alle Unterschiede zwischen Männern und Frauen auf dem Arbeitsmarkt zu beseitigen und 2. die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu unterstützen.

Auf der regionalen Ebene wird das wirtschaftliche und kreative Potenzial von Frauen nach wie vor nicht ausreichend wahrgenommen und eingesetzt. Gerade angesichts des demografischen Wandels und des Fachkräftemangels in einigen Berufsfeldern sollten die EMR die Gleichstellungsperspektive im Blick haben.

Entscheidend für die Politik einer Metropolregion ist die Entwicklung eines eigenen Profils für eine attraktive Region, in der Frauen und Männer gleichberechtigt einen guten Zugang zum Arbeits-, Wohnungsmarkt, zu Bildung, Kultur und Freizeiteinrichtungen finden. Deshalb sind bei den strukturpolitischen Aktivitäten der EMR, insbesondere bei Verkehrs- und Wohnungspolitik, gleichstellungspolitische Argumente ein wichtiges Thema. Die Aktivitäten der EMR spielen ebenfalls eine wichtige Rolle für Qualifizierungs- und Beschäftigungschancen von Männern und Frauen in der jeweiligen Region, ebenso wie für die regionalen Lebensbedingungen insgesamt. Insofern erscheint es unverzichtbar, dass auch hier die Kriterien des GM berücksichtigt werden.

Hieraus ergeben sich konkrete Forderungen an die Europäischen Metropolregionen:

#### **1. Datenbasis**

Geschlechtsspezifische Statistiken sind eine unverzichtbare Grundlage zur Analyse von regionalen Voraussetzungen für die Gleichstellung von Männern und Frauen und deren Umsetzung. Entsprechende Forderungen wurden bereits mehrfach in die Regionalpolitik eingebracht. Auch für die Europäischen Metropolregionen ist eine detailliert nach Geschlecht differenzierte Daten- und Informationsbasis eine zwingende Voraussetzung für die weitere Arbeit. Ein auf Genderindikatoren gestützter Gender-Index ist zu entwickeln. Der Gender-Index ist ein gutes Instrument für eine Einschätzung der gleichwertigen Teilhabe von Frauen in den Regionen anhand ausgewiesener Indikatoren, zum Beispiel in der Wirtschaftsförderung, der Arbeits- und Beschäftigungspolitik und in der regionalen Strukturpolitik (vgl. Machbarkeitsstudie der Hans-Böckler-Stiftung zum Gender-Index).

#### **2. Berücksichtigung des Gender Mainstreaming**

Gender Mainstreaming ist auf Grundlage der geschlechterspezifischen Datenbasis bei Vorhaben und Projekten der Europäischen Metropolregion anzuwenden. Bereits im Entwicklungsstadium sollte geprüft werden, wie die Projekte unter Gendergesichtspunkten zu beurteilen sind. Für einen „Gender-Check“ kann zum Beispiel auf vorhandene Checklisten bei der Europäischen Union bzw. bei den Ländern (vgl. Landesentwicklungsprogramm IV Rheinland-Pfalz) und Kommunen (vgl. Stadt Freiburg) zurückgegriffen werden.

#### **3. Transparenz und Information**

Die Kommunikationsprozesse in den Europäischen Metropolregionen müssen transparent gestaltet werden, um auch für Bürger und Bürgerinnen sowie zivilgesellschaftliche Netzwerke gute Möglichkeiten der Information zu gewährleisten. Wo laufen die (Vor-)Entscheidungen? Welche Gremien gibt es, mit welchen Kompetenzen? Die Transparenz ist gerade auch für die Identifikation der Bürgerinnen und Bürger mit der Europäischen Metropolregion entscheidend. Ein Gender-Index ist hier ebenfalls hilfreich.

#### **4. Beteiligung**

Die Umsetzung einer geschlechtersensiblen Entwicklung der Metropolregionen fordert die gleiche Beteiligung von Frauen und Männern an allen Vorhaben und Prozessen. Dies erfordert entsprechende Strukturen. Für die Umsetzung von Gender Mainstreaming, das nicht nur als „Querschnittsaufgabe“ behandelt werden darf, sollte ein/eine Beauftragter/e benannt werden. In den Entscheidungsgremien der Europäischen Metropolregion ist eine paritätische Besetzung anzustreben. Wo Frauennetzwerke vorhanden sind, sollten sie in Form einer regulären Beteiligung zu Rate gezogen werden, um eine erhöhte Beteiligung von Frauen sicherzustellen.

#### **5. Fortbildung von EntscheidungsträgerInnen**

Für die Umsetzung einer geschlechtergerechten Politik der EMR ist eine breite Basis von Gendersensibilisierung und -kompetenz eine wesentliche Voraussetzung. Notwendig ist ein fundiertes Genderwissen mit fachlichem Bezug. Der Fortbildung von EntscheidungsträgerInnen im Rahmen sogenannter Gender-Trainings sollte deshalb zu Beginn des neuen Prozesses ein hoher Stellenwert eingeräumt werden. Gender Mainstreaming lässt sich als Gesamtkonzept nur realisieren, wenn es von den politischen und fachlichen Führungskräften getragen und als top-down-Strategie umgesetzt wird.

## 6. Gleichstellungspolitische Projekte und Finanzierung

In der Umsetzung der gleichstellungspolitischen Ziele in den EMR sollten ergänzend konkrete Projekte durchgeführt werden. Diese setzen eine entsprechende Finanzierung voraus (Gender Budgeting). Beispielhaft genannt sind ein Projektvorschlag des FrauenRatschlags Region Stuttgart mit dem Titel „Potenziale von Frauen gegen den Fachkräftemangel nutzen“ und die Projektidee der Frauennetzwerke in der Region Hannover-Braunschweig-Göttingen zur (Nah)Versorgung in der Metropolregion mit dem Titel „Work-Life-Balance – Versorgung in der Metropolregion HA-BS-GÖ“.

Januar 2008

|                                                                                                       |                                     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|
| FrauenRatschlag Region Stuttgart e.V.:                                                                | EMRStuttgart                        |
| PlanungsFachFrauen Hannover:                                                                          | EMR Hannover-Braunschweig-Göttingen |
| Planerinnen Braunschweig:                                                                             | EMR Hannover-Braunschweig-Göttingen |
| Frauennetzwerk Ruhrgebiet:                                                                            | EMR Rhein-Ruhr                      |
| Frauen Mit Plan e.V.:                                                                                 | EMR Rhein-Neckar                    |
| Fachgruppe „Frauen in der Planung“ der SRL (Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung e.V.) |                                     |

## Kontakt

**Zentrum Frau in Beruf und Technik**, Gisela Humpert, humpert@zfbt.de

## Quellen:

**BMBau (Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau)**, Raumordnungspolitischer Handlungsrahmen. Beschluss der Ministerkonferenz für Raumordnung in Düsseldorf am 8. März 1995, Bonn 1995.

**Initiativkreis Europäische Metropolregionen**, Werkstatt Praxis Heft 52, Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn 2007.

**Kommission Frauen in der Stadt des deutschen Städtetages**, Niederschrift der 39. Sitzung in Chemnitz, 2007.

**Frauennetzwerk Ruhrgebiet**, bei der Gleichstellungsstelle des RVR Essen.

**Blotevogel, Hans Heinrich und Sinz, Manfred**, Vortrag auf dem Kongress „Wege in die Zukunft. LEP 2025 – Raumentwicklung in einem urbanisierten Land“ des Ministeriums für Wirtschaft, Mittelstand und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen, Köln 2007.

**Das Heft „Planerin“** 1-08 des SRL hat große Teile dem Thema EMR gewidmet.

**Infos der nordrhein-westfälischen Landesregierung** im Internet unter <http://www.wirtschaft.nrw.de>.

# Beispiele guter Praxis

## Lokaler Mehrwert durch europäische Begegnung Städtepartnerschaften als Drehscheibe für gleichstellungspolitischen Erfahrungsaustausch

**zusammengestellt von Cornelia Schlebusch**

**„Jedes persönliche Kennenlernen fördert Toleranz und Verständnis, und die Pflege von internationalen Kooperationen im Rahmen von frauenspezifischen Themen lässt die Frauen in Europa weiter zusammenwachsen.“** (Ina Bisani, Arbeitskreis Fraueninitiative Ratingen)

Andere Kulturen kennen zu lernen, Begegnungen zwischen Menschen verschiedener Länder zu fördern und den Erfahrungsaustausch von Menschen ganz unterschiedlicher Regionen in Europa anzuregen – mit diesen Zielsetzungen hatten Städtepartnerschaften nach Ende des Zweiten Weltkrieges eine hohe symbolische Bedeutung. Heute markieren die vielen Ortsschilder an den Einfahrtstraßen der Städte die zahlreichen Partnerschaftsvereinbarungen, die seitdem geschlossen worden sind und sich im Laufe der Jahre gefestigt haben. Sichtbar werden die Partnerschaften für die Menschen häufig durch die Vermarktung der touristischen Highlights und kulinarischen Köstlichkeiten der Partnerstädte, Sportvereine treten gegeneinander an, ausländische Musikcorps bereichern sommerliche Partys auf städtischen Plätzen. Für die Europäische Union sind Städtepartnerschaften ein „Integrationsmotor für ein gemeinsames Europa!“ Sie verfügen über „ein beachtliches Potenzial für die Verbesserung des gegenseitigen Verständnisses zwischen Bürger/-innen, die Förderung der Identifikation mit der Europäischen Union und nicht zuletzt die Entwicklung einer europäischen Identität“ und werden über das Programm Europa für Bürgerinnen und Bürger<sup>1</sup> gefördert. Dabei werden u. a. „thematische Netzwerke“ unterstützt, bei denen im Rahmen von Konferenzen und Workshops kommunale Themenstellungen diskutiert und bewährte Praktiken ausgetauscht werden können<sup>2</sup>.

Dies schafft für Gleichstellungsbeauftragte interessante und ertragreiche Möglichkeiten der intereuropäischen, interkommunalen Verbindung. Sie sollten sie sich nicht entgehen lassen: Die landesweiten Aktionswochen 2009 bieten den idealen Bezugsrahmen, weil damit die auf kommunaler Ebene organisierten Vernetzungen gleich in den Kontext landesweiter Interessen und Aktionen gestellt werden – sicherlich ein zusätzliches Plus bei einer Beantragung im Rahmen europäischer Förderung.

<sup>1</sup> Programm 2007 - 2013 Europa für Bürgerinnen und Bürger. Programmleitfaden.

<sup>2</sup> Zu den Fördermöglichkeiten des Programms Europa für Bürgerinnen und Bürger, siehe den Beitrag von Ines Spengler in diesem Handbuch.

**2009 – Konferenzen in Iserlohn und Ratingen<sup>3</sup>**

Unter dem Titel „**Frauen begegnen Europa**“ organisiert zum Beispiel die Gleichstellungsstelle der **Stadt Iserlohn** gemeinsam mit dem Europabüro der Stadt und den Kooperationspartnern Institut Kirche und Gesellschaft der ev. Landeskirche von Westfalen und der Volkshochschule Iserlohn eine europäische Konferenz für Frauen. Eingeladen werden vornehmlich Frauen aus partnerschaftlich verbundenen Städten in Europa, die sich beruflich oder ehrenamtlich mit gleichstellungspolitischen Fragestellungen beschäftigen. Gelder werden über das Programm Europa für Bürgerinnen und Bürger beantragt.

In Workshops und Fachforen werden der Stand und die Perspektiven europäischer Gleichstellungspolitik mit Blick auf die Lebenssituation von Frauen in den jeweiligen europäischen Kommunen erörtert. Ziel des Austauschs ist, gemeinsame Projekte im Rahmen der EU-Fördermöglichkeiten anzuregen, weshalb auch hierzu Fachforen und Informationsveranstaltungen organisiert werden.

In **Ratingen** hat der Arbeitskreis „Fraueninitiative“, ein Zusammenschluss engagierter Frauen der Stadt Ratingen, der seit 20 Jahren aktive Frauenarbeit in der Stadt betreibt, die Idee einer **europäischen Fachkonferenz** zum Thema „Gleiche Rechte, gleiche Chancen“ entwickelt und das Konzept an die Stadt herangetragen.

Auch hier geht es darum, die Chancen und Perspektiven europäischer Gleichstellungspolitik gemeinsam mit Frauen aus den Partnerstädten und anderen Interessierten zu diskutieren. Durch den Austausch von Alltagsfragen – eingebunden in die jeweiligen historischen und kulturellen Kontexte – werden nationale Eigenheiten verständlicher; Gäste und Gastgeberinnen wollen durch einen biografischen Ansatz Vorurteile überwinden, das innere Bild von der jeweils Anderen überprüfen und erweitern. An den Vorbereitungen sind neben dem Arbeitskreis die Gleichstellungsbeauftragte und die Integrationsbeauftragte der Stadt Ratingen beteiligt.

In Ratingen steht außerdem das Thema Frauen als Unternehmerinnen auf der europäisch orientierten frauenpolitischen Agenda. Durch den Aufbau eines Netzwerkes sollen Unternehmerinnen aus Ratingen und Umgebung mit Unternehmerinnen aus den Partnerstädten Kontakte knüpfen und versuchen, gemeinsam unternehmerisch tätig zu werden. Dafür soll die Wirtschaftsförderung der Stadt als Kooperationspartnerin gewonnen werden, um eine nachhaltige Kooperationsstruktur aufbauen und längerfristig absichern zu können. Zur Vorbereitung der Konferenz wurden Arbeitsgruppen gebildet. Die Beauftragte für die Städtepartnerschaften bereist im Verlauf des Jahres einige Partnerstädte, um persönliche Kontakte zu relevanten Akteurinnen und Einrichtungen vor Ort herzustellen und für die Teilnahme an der Konferenz zu werben.

<sup>3</sup> Eine weitere Konferenz ist auch in Erfstadt in Planung. Siehe dazu den Beitrag von Edith Abel-Huhn in diesem Handbuch.

**2009 – vertiefender Erfahrungsaustausch in Gütersloh und Bergisch-Gladbach**

Seit 10 Jahren besteht eine aktive Partnerschaft zwischen den Kreisen Valmiera in Lettland und **Gütersloh**. Hilfestellungen im Sozial- und Bildungsbereich sind ebenso Gegenstand der Partnerschaft wie der enge kulturelle Austausch. 2006 fand zum ersten Mal ein Treffen ausschließlich von Frauen der Partnerkreise statt, um die Vernetzung unterschiedlicher gleichstellungsrelevanter Projekte anzuregen. Durch die langjährigen Beziehungen waren schnell die Wege für fachliche Kontakte gebahnt, was vor dem Hintergrund der unterschiedlichen institutionellen und organisatorischen Zuständigkeiten in der Regel viel Zeit in Anspruch nimmt. Insgesamt sieben Frauen aus Valmiera, die in den verschiedensten Bereichen – von Kultur, Schule und Soziales über Polizei, Verwaltung und Wirtschaft – tätig sind, besuchten den Kreis Gütersloh und nahmen gezielt Kontakte zu fachlich passenden Projekten, Netzwerken und Strukturen auf. So traf eine Unternehmerin, die in Lettland einen Catering-Service betreibt, Kolleginnen aus Gütersloh mit gleichem Firmenprofil. Die Schulleiterin eines Gymnasiums in Lettland verbrachte einige Tage bei einer Schulleiterin aus Rheda-Wiedenbrück, die Bürgermeisterin der Gemeinde Langenberg hatte die stellvertretende Landrätin des Kreises Valmiera zu Gast, und man tauschte sich über kommunalpolitische Aktivitäten aus.

Die Reisekosten der lettischen Partnerinnen wurden über europäische Mittel für Städtepartnerschaften gefördert, ein eigenes kleines Budget für Referentinnenhonorare wurde aus dem Haushalt der Gleichstellungsstelle bereitgehalten. Im Wesentlichen lebt das grenzüberschreitende Netzwerk allerdings vom Ehrenamt – vom Engagement der beteiligten Frauen, die den Austausch als bereichernd für ihre eigene Arbeit verstehen. 2009 ist ein Gegenbesuch der Frauen aus Gütersloh nach Valmiera geplant.

Ebenso auf produktiver Neugierde basiert die Verbindung zwischen den Mitarbeiterinnen des Frauenbüros **Bergisch Gladbach** und den (meist ehrenamtlichen) Mitarbeiterinnen des Frauenzentrums der Partnerstadt Marijampole in Litauen. Auch hier konnte der fachliche Austausch unter Kolleginnen durch eine langjährige regelmäßige Kontaktpflege der Städte untereinander gut vorbereitet und dadurch die richtigen Partnerinnen an einen Tisch gebracht werden. Auch der Bürgermeister von Bergisch Gladbach, der regelmäßig die Partnerstadt besucht, ist in den Informationsfluss einbezogen. Wie in Gütersloh, Ratingen und Iserlohn zielen die partnerschaftlichen Aktivitäten auf einen Austausch zu gleichstellungspolitischen Themen. Frauendelegationen aus der Partnerstadt informieren sich über die politische und verwaltungsrechtliche Verankerung von Gleichstellungspolitik sowie über Fragen der Finanzierung und Vernetzung frauenpolitischer Infrastrukturen.

Bei einem Besuch einer Frauendelegation informierte die Kriminalpolizei zu den Themen „Frauen in der Polizei“ und „Gewaltschutz“ mit nachhaltigen Ergebnissen: „Bei dieser Informationsveranstaltung war auch eine litauische Staatsanwältin zugegen. Einige Monate später erfuhren wir über unsere Kontaktfrau in Marijampole, dass das Thema häusliche Gewalt per Resolution in das litauische Parlament eingebracht wurde. Gefordert wurde die Finanzierung von 10 Zufluchtsstätten für Frauen. Ende 2006 erreichte uns die Nachricht, dass das parlamentarische Komitee für Menschenrechte rechtliche Veränderungen gutheiße, die wie in Nordrhein-Westfalen die Möglichkeit geben, einen Gewalttäter der Wohnung zu verweisen.“ (Michaela Fahner, Gleichstellungsbeauftragte Bergisch Gladbach)

Das Frauenzentrum in der Partnerstadt hat auch einen Runden Tisch von Polizei, Staatsanwaltschaft, Kinderschutzbüro, Sozialamt und Frauenberatungsstellen nach nordrhein-westfälischem Vorbild einberufen. Im Mai 2008 waren das Frauenbüro Bergisch-Gladbach und die Opferschutzbeauftragte der Polizei nach Marijampole eingeladen, um dort über das Thema häusliche Gewalt zu referieren. Dies soll der Auftakt zu einer weiteren erfolgreichen Zusammenarbeit werden. Das Beispiel zeigt deutlich, wie wichtig es ist, fachliche Kontakte aufzubauen und zu pflegen.

Finanziert werden die Aktivitäten mit Eigenmitteln der Stadt Bergisch Gladbach aus dem Bereich Städtepartnerschaften und mit Mitteln für Maßnahmen der Kommunalen Entwicklungszusammenarbeit des Ministeriums für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen.

### Kontakte

**Stadt Bergisch Gladbach**, Gleichstellungsstelle, Frau Michaela Fahner, frauenbuero@stadt-gl.de

**Stadt Ratingen**, Gleichstellungsstelle, Frau Andrea Töpfer, Andrea.Toepfer@ratingen.de

**Stadt Iserlohn**, Gleichstellungsstelle, Frau Mechtilde Beike, gleichstellungsstelle@iserlohn.de

**Kreis Gütersloh**, Gleichstellungsstelle, Frau Ellen Wendt, Ellen.Wendt@gt-net.de

Edith Abel-Huhn

## Frauenforum Internetta bereichert Erftstadts Städtepartnerschaften. Internetta – ein Projekt der Partnerstädte: Erftstadt (D), Jelenia Góra (P), Viry Chatillon (F) und Wokingham (UK)

### Projektkonzeption und Zielsetzung

Internetta – das kommunale Frauenforum Europa im Internet – möchte den Austausch von Frauen zu wichtigen Themen ihres Lebens und Alltags, insbesondere mit kommunalem Bezug, fördern und dabei auch den Austausch und die Vernetzung von Frauen im europäischen Kontext der Partnerstädte entwickeln. Internetta bietet den Frauen in den Partnerstädten die Möglichkeit, über ihre „Frauenlandschaft“ zu informieren und sich mit anderen Frauen auszutauschen. Wichtige Themenfelder sind: die lokalen Erwerbs- und Ausbildungschancen von Frauen und Mädchen, die Kinderbetreuungssituation, die Rolle der Frauen in der Kommunalpolitik und die verschiedenen Formen gesellschaftlichen, sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Engagements von Frauen als Einzelne oder in Vereinen und Initiativen.

Mit Internetta soll die fremdsprachliche Kommunikationsfähigkeit im europäischen Kontext und die Internetnutzung von Frauen gefördert werden.

### Wie alles begann

Anlässlich des Internationalen Frauentages 2001 und auf einer weiteren internationalen Frauenkonferenz in Jelenia Góra (Polen) tauschten sich die beteiligten Frauen über den Frauenalltag im Vergleich der Partnerstädte unter den Aspekten „Vereinbarkeit von Beruf und Familie, Frauen im Alter sowie Altersvorsorge, Frauen in der Kommunalpolitik, Zukunft und Umwelt der Städte“ aus. Die Vorsitzende des Stadtrates von Jelenia Góra Zofia Czernow regte im Rahmen dieser Konferenz die Fortsetzung des Austausches über das Internet an. Erftstädter Frauen übernahmen die Aufgabe, Umsetzungsmöglichkeiten der Projektidee zu entwickeln. Eine Projektgruppe mit interessierten Frauen aus Frauenbeirat und Partnerschaftsvereinen, Gleichstellungsstelle Erftstadt und örtlich tätigen IT-Dozentinnen entwarf in mehrmonatiger Arbeit mit Unterstützung zweier Praktikantinnen des Fachbereichs Mediengestaltung der berufsbildenden Einrichtung „b.i.b. International College“ einen Vorschlag für das Internetforum Internetta – [www.internetta.de](http://www.internetta.de).

### Mehrsprachige Kommunikation und Internetnutzung

Im Diskussionsforum können Meinungen und Rat passwort-geschützt eingestellt werden. Die Teilnehmenden sind eingeladen, über Chancengleichheitsfragen von der lokalen bis zur europäischen Ebene zu diskutieren und ihre Erfahrungen einzubringen. Das Forum ist auch als Kontaktbörse und Vernetzungsstelle für Vereine und Initiativen gedacht.

Von Beginn an wurde die Homepage auf die vier beteiligten Landessprachen (deutsch, englisch, französisch und polnisch) ausgerichtet. Es wird in der jeweiligen Landessprache kommuniziert. Das Erftstädter Internetta-Netzwerk sorgt bei eingehenden fremdsprachigen Beiträgen nach Möglichkeit für Übersetzung. Ansonsten obliegt die Übersetzung der Leserin/Nutzerin, d. h. sie muss sich notfalls um Unterstützung durch Sprachkundige bemühen.

### Chancen und Schwierigkeiten bei der Realisierung des Projekts

Schnell hat das Internet-Forum die weiteren Zusammenkünfte der Partnerstädte um das Thema Chancengleichheit in den Kommunen bereichert. Lokale, frauenrelevante Initiativen und Qualifizierungsprojekte in den jeweiligen Städten wurden sichtbar und gaben neue Impulse für die Gleichstellungsarbeit vor Ort. Dass in Erftstadt zielstrebig an der Umsetzung des Projektes gearbeitet wurde, ist vor allem auf die gut vernetzte Infrastruktur von Frauenbeirat und Frauenbüro/Gleichstellungsstelle sowie auf weitere engagierte Internetta-Frauen zurückzuführen. Über eine vergleichbare eigenständige, institutionell durch eine kommunale Gleichstellungsstelle unterstützte Infrastruktur und Vernetzung verfügen die Kolleginnen in Erftstadts Partnerstädten nicht. Das macht die Umsetzung, die zum größten Teil auf ehrenamtlicher Basis geschieht, schwierig. Doch Internetta hat bereits jetzt viele persönliche Vernetzungen der Frauen untereinander angeregt, auch wenn noch lange nicht alles so klappt, wie es wünschenswert wäre.

### Finanzierung und Organisation der Projektarbeit für Internetta

Auch in Erftstadt ist viel ehrenamtliches Engagement gefragt, um Internetta mit Leben zu füllen. In Verbindung mit dem örtlichen Frauenbüro und dem kommunalen Webservice wird die Pflege des Portals sichergestellt. Der Erftstädter Rat bewilligte zudem kommunale Mittel, die insbesondere für Übersetzungen, technische Beratung, Aufwandsentschädigungen der Projektgruppen-Frauen und für die Organisation und Durchführung von Arbeitstreffen verwandt wurden. Zudem erhielt Internetta einmalig Mittel der Karin-Burmeister-Stiftung zur Weiterentwicklung des Projektes.

### Weitere Perspektiven

Zwischenzeitlich haben die Internetta-Frauen Erftstadt in Übereinstimmung mit Frauen aus den Partnerstädten begonnen, Interviews und Projektberichte aus den Partnerstädten auf der Internetta-Homepage einzustellen.

Erftstädter Frauengruppen (u. a. eine lokale Interessengemeinschaft von Frauen polnischer Herkunft) sollen in die Gestaltung und Nutzung von Internetta verstärkt einbezogen werden.

Aus Anlass der landesweiten Aktionswochen 2009 zur Chancengleichheit für Frauen in Europa soll eine erneute Frauenkonferenz der Partnerstädte stattfinden, auf der die Nutzung und Weiterentwicklung des Internetta-Projekts thematisiert wird.

### Kontakt

**Internetta-Projektgruppe**, c/o Frauenbüro/Gleichstellungsstelle Stadt Erftstadt, Edith Abel-Huhn,  
info@internetta.net, www.internetta.net

### Martina Kliner-Fruck

## „Von Rosa und anderen Tagen“ – Ein internationales Frauentagebuch aus Witten und seinen Partnerstädten

Das Ruhrgebiet wird Kulturhauptstadt Europas 2010 und der Austausch von Ideen, die Zusammenlegung von Ressourcen und die Zusammenarbeit in konkreten Kulturprojekten zwischen dem Ruhrgebiet und seinen Partnern ist einer der Schwerpunkte der Ruhr.2010. Dieser Rahmen brachte auch dem Gemeinschaftsprojekt der Stadt Witten und des Kulturforums Witten mit seinen Partnerstädten den nötigen Schwung – im Mai 2008 erhielt das Projekt die Zustimmung zur Aufnahme in TWINS2010. Damit war die Anschubfinanzierung für das internationale Frauentagebuch gesichert<sup>1</sup>.

### Frauenidentitäten und kulturelle Ausdrucksformen vermitteln Lebenswirklichkeiten in unterschiedlichen europäischen Kontexten

Geplant ist ein internationales Frauentagebuch, das in Witten und seinen vier europäischen Partnerschaftsstädten Barking & Dagenham (England), Kursk (Russland), Tczew (Polen) und Bitterfeld-Wolfen (Ostdeutschland) von 52 ausgewählten Frauen jeweils über eine Kalenderwoche in Tagesprotokollen verfasst wird. Damit entsteht ein internationales Zeitdokument, geschrieben von Autorinnen aus unterschiedlichen sozialen Milieus, Altersgruppen, Berufs- und Lebenssituationen in unterschiedlichen Kulturkreisen – von der Industriearbeiterin bis zur Bürgermeisterin, von der Jugendlichen bis zur Rentnerin, von der Alleinerziehenden bis zur Familienfrau. Einleitend wird im Tagebuch die allgemeine Lebenssituation anhand aktueller Daten und Fakten von Frauen in den beteiligten Ländern beschrieben.

Die konkreten Lebenswirklichkeiten der 52 beteiligten Frauen zu Beginn des 21. Jahrhunderts spiegeln sich wider in den subjektiven Selbstzeugnissen. Ihre Gemeinsamkeiten und Unterschiedlichkeiten lassen sich in der kollektiven „Jahreschronik“ finden. Frauenleben sowohl im Alltag wie an nationalen, lokalen und religiösen Festtagen in West- und Ostdeutschland, Polen, Russland und England werden am Beispiel der europäischen Partnerstädte in einem deutschsprachigen „Internationalen Frauentagebuch“ dokumentiert. Das Tagebuch wird auch in englischer, russischer und polnischer Sprache erscheinen. Die Herausgabe und Präsentation des ca. 200-seitigen Internationalen Frauentagebuchs ist für die Wittener Local-Hero-Woche vom 21.06.-27.06.2010, die ebenfalls anlässlich der Ruhr.2010 stattfindet, terminiert. Gleichzeitig wird eine Ausstellung mit den Porträts der Chronistinnen, den Lebensmottos der einzelnen Frauen, ausgewählten Tagebuchaufzeich-

<sup>1</sup> Mit TWINS2010 initiiert RUHR.2010 neue kreative Netzwerke. <http://www.twins2010.com> oder <http://www.ruhr2010.de>. Das internationale Frauentagebuch wird darüber hinaus aus Eigenmitteln der Partnerstädte und aus Sponsorengeldern finanziert. Das Projektvolumen (ohne Personalkosten) beläuft sich auf rund 76.000 €.



nungen und Kurzdarstellungen der allgemeinen Situationen von Frauen in Witten und seinen genannten Partnerstädten in der Wittener Rathaus-Galerie präsentiert werden, begleitet von Lesungen und einem Autorinnentreffen.

Für die Stadt Witten arbeiten an diesem Projekt das Büro für Städtepartnerschaften, die Gleichstellungsstelle und das Stadtarchiv Witten im Kulturforum eng zusammen. Schirmherrin des Projektes ist die Bürgermeisterin der Stadt Witten, Sonja Leidemann.

### Kontakt

**Kulturforum Witten**, Stadtarchiv, Dr. Martina Kliner-Fruck, [stadtarchiv@stadt-witten.de](mailto:stadtarchiv@stadt-witten.de), <http://www.witten.de>

## EQUAL in Nordrhein-Westfalen – Regionale Erfolge durch europäische Denkanstöße

Ende 2007 ist nach fünf Jahren Laufzeit die EU-Gemeinschaftsinitiative EQUAL – ein vom Europäischen Sozialfonds (ESF) kofinanziertes Programm zur Schaffung neuer Arbeitsplätze und zur Verbesserung der Bedingungen für lebensbegleitendes Lernen – abgeschlossen worden. Eingebettet in die Europäische Beschäftigungsstrategie engagierte sich EQUAL in den Themenfeldern Beschäftigungsfähigkeit, Unternehmergeist, Anpassungsfähigkeit, Chancengleichheit und speziell im Themenbereich Asylbewerberinnen und Asylbewerber. Gleichzeitig mit diesen Zielsetzungen setzte sich EQUAL für die Querschnittsthemen Gender Mainstreaming und Aktivitäten gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit ein und unterstützte Offenheit für Menschen mit Behinderungen, Empowerment von Zielgruppen und den Zugang zu Informations- und Kommunikationstechnologien. Ein besonderes Augenmerk wurde in der 2005 begonnenen zweiten Förderrunde zudem auf Maßnahmen zugunsten der Opfer von Menschenhandel und die Unterstützung von Sinti und Roma gelegt.

Wichtige Elemente von EQUAL waren die Innovationsentwicklung im Kontext von Netzwerken und Mainstreaming als Methode zum Transfer und zur Verbreitung der entwickelten Ansätze. Vor Ort galt es, eine sog. Entwicklungspartnerschaft (EP) zu bilden und gemeinsam für eine Projektidee einzustehen. Jede EP bestand aus verschiedenen Teilprojekten. Diese EP kooperierte wiederum mit passenden EP's aus anderen europäischen Ländern.

In der zweiten Förderrunde (2005-2007) wurden in NRW 23 Entwicklungspartnerschaften mit über 300 Teilprojekten gefördert. EQUAL hat nachhaltige Ergebnisse vorzuweisen. Dies ist auf der EQUAL-Webpage der Europäischen Kommission dokumentiert<sup>1</sup> und soll im Handbuch anhand eines Beispiels gezeigt werden. Dabei liegt der Schwerpunkt bei der Dokumentation im Handbuch weniger auf den Arbeitsergebnissen, sondern vielmehr auf den Auswirkungen der Teilnahme auf die beteiligten Menschen und Institutionen.

### Mia Senden

#### Die Entwicklungspartnerschaft FUTURA

Die Berufsbildungsstätte Westmünsterland GmbH (BBS) ist eines der führenden Bildungsunternehmen im Westmünsterland mit ca. 200 Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen an zwei Standorten. Bis zum 31. Dezember 2007 hat die Berufsbildungsstätte die EQUAL-Entwicklungspartnerschaft FUTURA koordiniert und konnte damit die Erfahrungen zusammen-

<sup>1</sup> <http://www.equal.de>, für Nordrhein-Westfalen siehe auch: <http://www.equal.nrw.de>.

führen, die nationale und transnationale Kooperationspartner im Themenfeld Gender Mainstreaming und Familienorientierung von Unternehmen gemacht haben. Bereits in den Jahren 2002 bis 2004 koordinierte die BBS die sektorale Entwicklungspartnerschaft „Netways – Wege zur Chancengleichheit für Frauen“, die den Fokus auf den Gebrauch von E-Learning für Frauen in unterschiedlichen Lebenssituationen richtete. Nationale Kooperationspartner waren der Caritasverband für das Dekanat Bocholt e.V., das Euregio Qualifizierungs- und Technologieforum, die Thinkhouse GmbH sowie das Zentrum Frau in Beruf und Technik Castrop-Rauxel. Als transnationale Partner waren die EQUAL-Partnerschaft „Vrouwen scheppen kansen in de ICT“ aus den Niederlanden und „Partnerskap för jämställdhet i Gävleborgs län“ aus Schweden beteiligt.

Der Name für die Entwicklungspartnerschaft **FUTURA** steht für die inhaltlichen Eckpfeiler des Projekts **F**rauen, **U**nternehmen, **T**echnik und **r**egionaler **A**rbeitsmarkt. In Anlehnung an das englische Wort FUTURE weist die Wortkreation zudem auf den wichtigen Aspekt der Zukunftsorientierung europäischer Projekte hin.

Auf europäischer Ebene kooperierte FUTURA mit Entwicklungspartnerschaften anderer Mitgliedstaaten. Die Berufsbildungsstätte Westmünsterland GmbH (BBS) übernahm dabei die zentrale Koordination der sieben FUTURA-Teilprojekte. Für die BBS als Bildungsträger sind europäische Förderprogramme bevorzugt für den Aus- und Weiterbildungsbereich von besonderem Interesse. Für die zweite EQUAL-Förderrunde waren mit Nordirland und den Niederlanden passende transnationale Partner gefunden, wobei frühere Kooperationen mit anderen Partnern aus diesen Ländern sehr hilfreich waren. Der Fokus des Projektes lag für die BBS ebenso wie für die transnationalen Partner auf der Weiterentwicklung der Chancengleichheit von Frauen auf dem Arbeitsmarkt mit Schwerpunkt im gewerblich-technischen Bereich. Angebote geschlechtsbezogener Berufswahlorientierung, modulare Angebote für erwerbslose Frauen und Karriereförderung für beschäftigte Frauen gehörten ebenso zum Programm wie der Aufbau neuer Unternehmenskontakte, um für die Beschäftigung von Frauen in typischen Männerberufen zu werben. Zur Umsetzung wurden gezielt Unternehmen in der Region angesprochen und ihnen zum Beispiel fachliche Begleitung bei der Suche nach qualifizierten weiblichen Fachkräften geboten. Frauen und Mädchen wiederum wurden durch Schulungen und Öffentlichkeitsarbeit sensibilisiert für die Arbeitsaufnahme bzw. für Berufswege in gewerblich-technischen Berufsfeldern, die typischerweise von Männern gewählt werden. Darüber hinaus wurden in einem Projekt Einzelumschulungen organisiert für Frauen ohne Berufsabschluss und für Berufsrückkehrerinnen, um ihnen eine neue Perspektive/einen Wiedereinstieg – möglicherweise im gewerblich-technischen Bereich – zu geben. Betriebliche Schulungen fanden auch im Bereich der kaufmännischen Qualifizierung statt. Mit dem Webportal <http://www.die-fachkraft.de> wurde eine Plattform für die Zielgruppe der Arbeit suchenden Frauen geschaffen, wie ebenso für interessierte Unternehmen und Multiplikatoren und Multiplikatorinnen. Europäische Förderprogramme verlangen einen ungleich höheren Verwaltungsaufwand als übliche Aus- und Weiterbildungsangebote, sie beanspruchen viel Zeit und erfordern von den Beteiligten einen hohen Einsatz. Auf der anderen Seite bieten sie jedoch die einmalige Chance, einen Blick über den eigenen „Tellerrand“ zu werfen und nachhaltig von den Erfah-

rungen Anderer in anderen Ländern zu profitieren. Besonders wertvoll sind die persönlichen Kontakte, die durch die Kooperationen entstanden sind. Sie sind von einer großen Offenheit und dem Wunsch geprägt, die jeweils andere Kultur sowie eine andere Denk- und Arbeitsweise zu verstehen. Die Verschiedenartigkeit gibt viele neue Denkanstöße. Die Diskussion darüber erleichtert das Begreifen der anderen wie auch der eigenen Lebenswelt.

Für die BBS hat die kontinuierliche Arbeit am Thema Chancengleichheit im Rahmen der europäischen Förderrichtlinien zu einer Veränderung des Selbstverständnisses geführt. Als klassischer Anbieter von Aus- und Weiterbildung für Handwerk und Industrie war das Haus lange Zeit am Bild des männlichen Hauptverdieners orientiert. Heute gilt das Unternehmen in der Region auch als Impulsgeber für Fragen der Familienfreundlichkeit und der Erweiterung des Berufswahlspektrums. Diese Entwicklung hängt eng mit dem europäischen Engagement zusammen.

Die europäische Politik gibt dem Thema „Chancengleichheit von Männern und Frauen“ hohe Priorität. Sie setzt damit Maßstäbe für die unterschiedlichen nationalen Politiken und fordert zur Auseinandersetzung heraus. Diese Auseinandersetzung mit Partnern und Organisationen aus unterschiedlichen europäischen Ländern zu führen, schärft den Blick für die gemeinsame Problematik und öffnet den Horizont für potenzielle Lösungsansätze. Die Arbeit am gleichen Ziel verbindet und schafft viele Anknüpfungspunkte beim Aufbau einer gemeinsamen europäischen Identität.

Konkrete Erfahrungen aus anderen Ländern erleichtern zudem die Argumentation vor Ort. Studienbesuche im Rahmen der ersten EQUAL-Entwicklungspartnerschaft bei transnationalen Partnern in Schweden haben beispielsweise zu neuen Ideen für eine vertiefende Auseinandersetzung mit Gender Mainstreaming im Arbeitskreis Gleichstellung in Borken geführt. Ziel ist es dabei nicht, Beispiele aus anderen Ländern eins-zu-eins zu übernehmen. Vielmehr geht es darum, die Essenz der gewonnenen Erfahrungen für die Entwicklung der eigenen Projekte zu nutzen, sowie zukünftige Möglichkeiten der Implementierung zu erkennen und konsequenter, selbstbewusster und mit längerem Atem anzugehen.

Viele Anstöße aus der ersten EQUAL-Partnerschaft sind in FUTURA eingeflossen. So zeigte der Erfahrungsaustausch mit dem schwedischen Projekt zum Beispiel, dass nicht nur die Umsetzung konkreter Maßnahmen für Frauen wichtig ist. Ebenso bedeutend für eine erfolgreiche Arbeit ist eine klare Profilierung als kompetente Fachstelle – sowohl für die Unternehmen als auch für die Frauen. Für FUTURA hieß dies, eine eindeutige Verbindung mit den Themen Gender Mainstreaming und Familienfreundlichkeit von Unternehmen herzustellen. Dieses ganzheitliche Vorgehen hat wesentlich zum Erfolg von FUTURA beigetragen.

Die zweite EQUAL-Förderrunde war auf der transnationalen Ebene schwerpunktmäßig von einem intensiven Austausch über Best-Practice-Beispiele geprägt. Außerdem wurde an Lösungsansätzen zur Überwindung von Hemmschwellen gearbeitet: Wie können Frauen

unterstützt werden, ein breiteres Berufswahlspektrum ins Auge zu fassen? Wie können Unternehmen gewonnen werden, Frauen in gewerblich-technischen Berufen einzustellen? Hier haben die pragmatischen Ansätze aus den Niederlanden und Nordirland viele Denkanstöße gebracht, die teilweise noch im laufenden Projekt umgesetzt werden konnten, wie zum Beispiel die Entwicklung von modulartigen, firmennahen Qualifikationsbausteinen. Andere Eindrücke reifen noch nach und werden sicherlich ihren Niederschlag in neuen Projektideen finden.

Internationale Projekte vermitteln Bilder und Visionen für das eigene Handeln. Darüber hinaus machen sie erlebbar, wie europäische Zusammenarbeit aussehen kann. Sie transportieren nicht nur wichtige Inhalte, sondern fördern und fordern eine eigene persönliche Haltung zu europäischen Anliegen, die – europäisch gedacht – gleichwohl regionaler Lösungen bedürfen.

Mia Senden arbeitet seit 1990 bei der Berufsbildungsstätte Westmünsterland GmbH (BBS) in Ahaus, vorwiegend im Bereich beruflicher Frauen- und Mädchenförderung. Seit 2000 ist Mia Senden auch in europäischen Förderprojekten beschäftigt – zunächst in einem Leonardo-Projekt, dann im Rahmen von EQUAL in der ersten und zweiten Förderrunde.

## Kontakt

**Berufsbildungsstätte Westmünsterland GmbH für Industrie und Handwerk**, Weidenstraße 2,  
48683 Ahaus, info@bbs-ahaus.de

## Franz-Josef Franke

### Die Entwicklungspartnerschaft MORE. Teilprojekt ISKRA

Die Beratungsstelle für Betroffene von Menschenhandel des Diakonischen Werkes Ennepe-Ruhr/Hagen nahm mit dem Teilprojekt ISKRA an der Entwicklungspartnerschaft **MORE – Reintegration von Menschenhandelsopfern** teil.

„MORE“ steht für ein „Mehr“ an Unterstützung für Opfer von Menschenhandel in Deutschland, für einen ganzheitlichen Ansatz zur Erfassung und Bekämpfung des Phänomens Menschenhandel und für die bedürfnisorientierte Qualifizierung der Betroffenen zwecks nachhaltiger Reintegration in Gesellschaft und Beruf. Der Name des Teilprojektes „ISKRA“ steht für Interaktive Solidarität, Krisenintervention, Reintegrative Assistenz.

Die Entwicklungspartnerschaft MORE bestand aus einem bundesweiten Zusammenschluss von Beratungsstellen in unterschiedlicher Trägerschaft und IOM, Nürnberg (Internationale Organisation für Migration) als Koordinationsstelle. Transnational war die Entwicklungspartnerschaft MORE Teil des Projektverbundes „Headway“. Gemeinsam mit Partnern aus Estland, Litauen, Polen, Portugal und Italien wurden Erfahrungen ausge-

tauscht und gemeinsame Aktivitäten umgesetzt.

Das Ziel der Projektpartner war es, gemeinsam mit strategischen Partnern aus Politik und Zivilgesellschaft das unterstützende Netzwerk für Opfer von Menschenhandel in Deutschland zu stärken und transnational zu verknüpfen. Die Durchführungsphase des Projektes begann am 01.10.2005 und lief bis zum 31.12.2007.

Mit den Maßnahmen im Rahmen von ISKRA, der Name bedeutet auf Deutsch „Funke“, sollte von Menschenhandel betroffenen Frauen und Mädchen der Funke Hoffnung gegeben werden, der notwendig ist, um dem Leben eine sichere, selbst bestimmte und freie Wendung zu geben. Die Frauen erhielten eine umfassende persönliche und professionelle Beratung, Unterstützung und Begleitung, die auch in der Muttersprache erfolgen konnte. Ein Schwerpunkt des Projektes lag in der beruflichen Orientierung und Qualifizierung der betroffenen Frauen. Hierzu wurde mit ihnen ein Verfahren zur Feststellung ihrer Kompetenzen auf Grundlage der „Kompetenzbilanz für MigrantInnen“ des Deutschen Jugendinstituts durchgeführt, das für die Bedürfnisse der Zielgruppe weiter entwickelt wurde. Mittlerweile ist diese „Kompetenzbilanz“ auch in Englisch zugänglich und wird in einigen spezialisierten Beratungsstellen auch in anderen europäischen Ländern angewandt.

Durch die Erarbeitung eines individuellen Kompetenzprofils konnten die beteiligten Frauen sich darüber klar werden, welche Fähigkeiten sie aufgrund ihrer Lebensgeschichte und ihrer Veranlagung entwickelt haben. Es wird sowohl nach der Schulausbildung, Praktika und Arbeitserfahrung in der Heimat und in Deutschland, als auch nach Erfahrungen aus dem Familienleben (Bauernhof, Hauswirtschaft – Kochen, Putzen, Pflege für Ältere und Kranke, Kinderbetreuung – in der Familie, Kinderheim und Nachbarschaft) und nach kreativen Fähigkeiten gefragt. So konnten die Frauen Fähigkeiten identifizieren, die bisher nicht gewürdigt wurden und deshalb auch keine stärkende Kraft entfalten konnten. Diese bereits gesammelte Lebenserfahrung wurde in die Qualifizierungsangebote eingebunden und weiterentwickelt.

Die Qualifizierungen werden den Frauen auf längere Perspektive helfen können, obwohl es noch weitere Stolpersteine auf dem Weg zu einer beruflichen Integration und wirtschaftlichen Unabhängigkeit gibt. Um einige zu erwähnen:

- die Abschlüsse der Migrantinnen werden nicht anerkannt;
- der Arbeitsmarkt ist noch nicht für unsere Klientinnen geöffnet;
- die Duldung, die sie in der Regel von der Ausländerbehörde erhalten, ist kein regulärer Aufenthaltsstatus. Hieraus resultiert, dass sie weder Integrationskurse besuchen dürfen, noch einer Beschäftigung (einschließlich eines ordentlichen Praktikums) nachgehen können.

Aber auch ganz grundsätzlich ist es für diese Frauen schwer, eine längerfristige Lebensplanung vorzunehmen, wenn noch nicht einmal gesichert ist, ob sie die nächsten 3 - 6 Monate bleiben dürfen.

## Ergebnisse

Nahezu alle Teilnehmerinnen haben die besuchten Kurse erfolgreich abgeschlossen. Sie haben auch Computerkenntnisse erworben: geübt, den eigenen Lebenslauf zu schreiben, aber auch im Internet nach Frauenhäusern zu forschen oder sich andere Informationen, z. B. auch in der Muttersprache, zu beschaffen etc.

Grundsätzlich wurden die angestrebten Projektziele erreicht. Die Qualifizierungsmaßnahmen unterstützten die Resozialisierung der Frauen in die Gesellschaft. Die Frauen konnten erfahren, dass auch sie fähig sind, ihre Leistungen einzubringen und das man sie in der Gesellschaft braucht. Zusätzlich trugen die Qualifizierungen zur Steigerung des Selbstwertgefühls bei den Klientinnen bei; dies erfüllte die „Gender Mainstreaming“-Ziele „Empowerment und frauenspezifische Förderung“.

Insgesamt wurden 50 Frauen erreicht, davon haben 15 kontinuierlich an den Qualifizierungsangeboten und Praktika teilgenommen. Die anderen Frauen waren entweder nur kurzzeitig wegen einer Aussage als Zeugin im Strafprozess in Deutschland (i. d. R. für 2 - 3 Wochen) oder nicht in der psychischen oder gesundheitlichen Verfassung, die Kurse zu besuchen.

Ein wichtiges Qualitätsmerkmal war für uns, ob die erworbenen Fähigkeiten für eine langfristige Lebens- und Berufsperspektive reichen. Dafür war von Nachteil, dass die Kurse nur für kurze Zeit angeboten werden konnten (für eine Ausbildung benötigt man in der Regel 3 Jahre). Sicher ist jedoch, dass die Frauen die Fähigkeiten, die sie durch das Projekt gewonnen haben, immer und überall anwenden können – ob sie nun in ihr Herkunftsland zurückkehren (müssen) oder sich für ein Leben in Deutschland entscheiden (dürfen).

Ein wichtiges Ergebnis der Entwicklungspartnerschaft für die weitere Arbeit ist der Aufbau einer Kontaktstellen-Datenbank. Sie informiert Fachberatungsstellen in Deutschland über Kontaktstellen in Herkunftsländern, ihre Arbeitsschwerpunkte und ihre Ansprechpartner. So können die Beratungsstellen von den Erfahrungen und Kenntnissen anderenorts profitieren und die Betroffenen bei ihrer Rückkehr noch besser beraten. Die Datenbank soll unter Federführung des KOK<sup>2</sup> weitergeführt werden und ist auch über die homepage <http://www.gegen-menschenhandel.de> erreichbar.

Franz-Josef Franke arbeitet seit 1999 beim Diakonischen Werk Ennepe-Ruhr/Hagen. Seit 2004 leitet er die Zuwanderungsberatung, in die seit 2005 die Beratungsstelle für Betroffene von Menschenhandel integriert ist. Weitere Bereiche sind die Migrationserstberatung, die Integrationsagentur, die Flüchtlingsberatung und das Psychosoziale Zentrum.

## Kontakt

**Diakonisches Werk Ennepe-Ruhr/Hagen gGmbH, Zuwanderungsberatung**, Stresemannstr. 12,  
58095 Hagen, [zuwanderungsberatung@diakonie-online.org](mailto:zuwanderungsberatung@diakonie-online.org), <http://www.gegen-menschenhandel.de>,  
<http://www.diakonie-en-hagen.de>

<sup>2</sup> KOK: Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Frauen und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess e. V. <http://www.kok-potsdam.de/>.

Sabine Hand

## Kinderbetreuung europäisch gedacht – EU-Projekt der Stadt Düsseldorf

Briefcase bedeutet soviel wie **B**ringing **R**econciliation In **E**mployment and **F**amily through **C**Are and **S**ervices und ist der Name eines Projektes der Generaldirektion für Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit, an dem die Stadt Düsseldorf beteiligt war (Laufzeit des Projektes: Dez. 2006 bis Febr. 2008)<sup>1</sup>. Briefcase beschäftigte sich mit dem Einfluss von Kinderbetreuung und weiteren familiennahen Dienstleistungen auf die Vereinbarkeit von Beruf und Familie und die Erwerbstätigkeit von Frauen in unterschiedlichen europäischen Ländern. Beteiligte Städte und Institutionen waren Bologna (Projektkoordination), Chemnitz, Amaroussion (GR), Düsseldorf, Craiova (RU), Plovdiv (BG), der Städteverbund EUROCITIES, das Millennia Institut, Bologna (wissenschaftliche Begleitung) und das Verwey-Jonker-Institut, Utrecht (Evaluation). Für die Stadt Düsseldorf waren das Jugendamt und das Büro für europäische und regionale Zusammenarbeit mit der Umsetzung befasst.

### Ziele des Projektes

Neben der Analyse von Gender-Daten war das Projekt darauf ausgerichtet, Beispiele guter Praxis (best practise) zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie zusammen zu tragen und zu initiieren. Es wurden innovative Projekte dokumentiert, die in andere Länder transferiert werden können. Lokale Netzwerke zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie, wie in Düsseldorf der Arbeitskreis „Frauennetzwerk zur Berufsrückkehr“ des Frauenbüros, wurden in die Auswahl guter Praxis einbezogen. Dies gab auch vor Ort noch einmal Anlass, eine Diskussion zwischen Jugendamt und gleichstellungs- und bildungspolitisch tätigen Institutionen über sinnvolle familienunterstützende Leistungen zu führen.

In Düsseldorf wurde die Pilotaktion „betrieblich unterstützte Kinderbetreuung in klein- und mittelständischen Unternehmen“ angestoßen. Hier bieten schon einige große Konzerne betrieblich unterstützte Kinderbetreuung in eigenen Kindertageseinrichtungen oder im Rahmen von Belegplätzen in bestehenden Kindertageseinrichtungen an. Aber 70 Prozent aller Beschäftigten arbeiten in klein- und mittelständischen Unternehmen (KMU). Ein Engagement dieser Betriebe bei der betrieblichen Kinderbetreuung ist noch selten. Daher wurden in Kooperation zwischen der Landeshauptstadt Düsseldorf, der IHK zu Düsseldorf und Düsseldorfer Unternehmen neue Betriebe, insbesondere aus dem Bereich der kleinen und mittleren Unternehmen, für das Thema interessiert und über die unterschiedlichen Modelle von betrieblicher Kinderbetreuung informiert.

<sup>1</sup> Finanzielle Unterstützung: EU Programm zur Rahmenstrategie für Kommunen zur Gleichberechtigung von Frauen und Männern (2001 - 2005).

Mit dem EU-Projekt konnten Impulse in die Region gebracht werden, die auch nach Projektende zu weiteren Aktivitäten führten. Bereits bei Projektende gab es konkrete Verhandlungen mit klein- und mittelständischen Unternehmen über die Einrichtung von Kinderbetreuungsplätzen. Durch weitere Veranstaltungen wurde nachhaltig die Vernetzungsarbeit für interessierte Betriebe fortgesetzt. Das Jugendamt erstellt eine Handreichung über die Vorteile und den Nutzen von betrieblicher Kinderbetreuung zur Unterstützung dieser Vernetzungsarbeit.

Für „Briefcase“ waren in Düsseldorf die Kontakte des Büros für europäische und regionale Zusammenarbeit der Landeshauptstadt Düsseldorf zu europäischen Projektpartnern wichtig. In die Umsetzung flossen das fachliche Know-how des Frauenbüros und des Jugendamtes Düsseldorf. Der Blick über das eigene Fachressort hinaus und das gemeinsame europäische Engagement brachten der eigenen Arbeit der beteiligten Ressorts neue Impulse. So ist z. B. auch ein weiterer Austausch mit der Stadt Bologna zu den Aktivitäten mit kleinen und mittleren Unternehmen geplant, und Düsseldorf wird die Erfahrungen mit familienfreundlichen und familienunterstützenden Angeboten an die Projektpartner weitergeben und im Rahmen weiterer europäischer Vernetzungen vermitteln.

### Weitere Informationen

**zum Gesamtprojekt** gibt es auf der Webseite [www.briefcaseproject.eu](http://www.briefcaseproject.eu).

**Deutschsprachige Informationen** zu den Düsseldorfer Aktivitäten stehen unter [www.duesseldorf.de/jugendamt](http://www.duesseldorf.de/jugendamt) zur Verfügung.

### Ansprechpartnerinnen

#### bei der Landeshauptstadt Düsseldorf

Annette Kranz, Büro für europäische und regionale Zusammenarbeit, Telefon 0211/89-90003, [annette.kranz@stadt.duesseldorf.de](mailto:annette.kranz@stadt.duesseldorf.de) und

Sabine Hand, Jugendamt, Telefon 0211/89-95444, [sabine.hand@stadt.duesseldorf.de](mailto:sabine.hand@stadt.duesseldorf.de).

### Uta Göbel-Groß

## Kreativität. Vernetzung. Grenzüberschreitungen: dreieck.triangle.driehoek – Förderverein kulturschaffender Frauen in der Euregio Maas-Rhein e.V.

„Kunst schafft Raum, ist schrankenlos, nicht an das Bewusstsein einer sichtbaren Welt gebunden, ist Schöpfung, Entbindung, imaginäre Option, vergegenständlichte Unendlichkeit.“ (Kirsten Müller-Lehnen)

Die Geschichte begann 1992: Künstlerinnen aus der Euregio<sup>1</sup> kamen in einem Workshop im Aachener „Ludwig Forum“ zusammen, um über die Arbeit von Künstlerinnen und ihre Präsenz im Kunstbetrieb zu reflektieren – als Künstlerin im Museum, Galeristin, Museumsleiterin, Kunsthistorikerin bzw. Kunstprofessorin. Es wurde deutlich, dass nur wenige Frauen im Kunstbetrieb arbeiten, anerkannt sind und mit dieser Arbeit ihren Lebensunterhalt bestreiten können. „Wir waren damals davon überzeugt, dass es regional einen Namen und eine Adresse geben müsse, die aufzeigt, dass Kunst auch hier nicht nur von Männern gemacht wird. Dass es auch Künstlerinnen gibt, die Unterstützung brauchen, ihre künstlerischen Ideen, Gedanken, Arbeitsprozesse in Kunstwerke umzusetzen, öffentlich zu machen und damit die kulturelle Vielfalt in der Region um eine Facette zu erweitern. – Es lag nahe – ja wirklich nur 10 Minuten entfernt – und war längst noch nicht üblich, dabei über die Grenzen zu schauen, in die Niederlande, nach Belgien.“ (Monika Brenner)

Im Jahr 1994 entstand der Verein **dreieck.triangle.driehoek - Förderverein kulturschaffender Frauen in der Euregio Maas-Rhein e.V.** Er arbeitet euregional, grenzübergreifend, vernetzend. Gastkünstlerinnen, auch aus den Nachbarstaaten, werden zu Projekten eingeladen, die sich aus intensiver Zusammenarbeit ergeben. So sind Kontakte nach Maastricht, Heerlen, Roermond, Eindhoven in den Niederlanden, nach Lüttich und Hasselt in Belgien entstanden – ein inspirierender Austausch über Grenzen hinweg.

„Der grundsätzliche Gedanke, der die Gruppe bis heute leitet, ist der des Miteinander-Arbeitens, die Akzeptanz jeder Einzelnen, egal wo sie auf ihrem professionellen Weg im Kunst-Schaffen steht, das ‚Raum-Geben‘ und ‚Raum-Lassen‘; es ist das Lernen, Kritik annehmen zu können und Kritik konstruktiv anbringen zu dürfen; es ist Reflexion, Offenheit und Toleranz. Und letztlich: wir begreifen Kunst als integralen Bestandteil unseres Lebens!“ (Thea Pott)

So werden alle Projekte gemeinsam erarbeitet, diskutiert, konzeptioniert, gestaltet, umgesetzt und präsentiert, in der Gruppe, mit der Gruppe, es geht nie ohne sie. Wir tun dies gemeinsam - gemäß der Idee „gemeinsam sind wir stärker“ und auch gemäß der Erfahrung: „wenn 2 etwas zusammen machen, ist das Ergebnis größer und anders als die bloße mathematische Summe aus 1 + 1“. Wir sind schwerpunktmäßig bildende Künstlerinnen, die auf Papier und Leinwand, mit Objekt, Skulptur und Installation, mit Fotografie und

<sup>1</sup> <http://www.euregio.de>.



Aktionen im Straßenraum Besucher und Besucherinnen oder Kunstinteressierte auffordern, unsere Sichtweise auf Welt und Leben zu verstehen.

Das geht nicht ohne Widerstände und Reibungspunkte; manche Themen werden heiß diskutiert, zwischendurch verworfen, um dann in geläuterter Form erneut in die Runde gebracht zu werden. Die Frage, inwiefern Kunst weiblich ist, Frauenkunst genannt werden darf, spezielle Aspekte von (Frauen-)Wirklichkeiten transportiert, länderspezifische Tönungen hat, ist eine schier unerschöpfliche und immer wieder Diskussionen anregende.

Wir sind professionelle Künstlerinnen, mit dem Beruf der Kunstschaffenden, die ihre Werke in der Öffentlichkeit platzieren und wahrgenommen werden wollen. Wir arbeiten, gemäß unserem grenznahen Umfeld, mit Blick auf die Euregio und auf Europa und sind uns dieser Stellung in einer sich verändernden internationalen Bezogenheit bewusst. Wir sehen die Grenzen, Sprach- und Kulturbarrrieren und gehen gerne über sie hinweg. Wir genießen das „Andere“, vielleicht „Fremde“, das die eigenen Horizonte erweitert und kreative Abenteuer ermöglicht.

### Projekte

„**Relaties – Verbindungen**“ war 1996 eine der ersten großen euregionalen Ausstellungen. Die Stadt Aachen lud uns anlässlich der Karlspreisverleihung an Königin Beatrix der Niederlande ein, zu Aspekten deutsch-niederländischer Nachbarschaft Kunstwerke zu konzipieren.

„Europa braucht Menschen, die nicht nur fragen, was bringt Europa mir, sondern die die Europa-Idee annehmen und zu ihrem eigenen Lebensstil machen,“ sagte Martin Schulz (MdB) im Jahr 1997 zur Eröffnung der Ausstellung „**Zeit Temps Tijd**“ als Bürgermeister der Stadt Würselen. Auch hieran waren niederländische und belgische Künstlerinnen beteiligt mit ihren künstlerischen Statements zum Thema Zeit als evolutionäre, gesellschaftliche und individuelle Variable.

2004 wurde mit „**natuurlijk! natürlich! naturellement!**“ eine Land-Art-Ausstellung rund um den Dreiländerpunkt auf deutschem, niederländischem und belgischem Territorium eröffnet. Vorausgegangen waren eine anderthalbjährige Vorarbeit zur Finanzierung und Organisation dieses Projektes in drei Ländern. Künstlerinnen wurden gefunden, die bereit waren, gemeinsam in einem Symposium vor Ort ihre Kunst zu realisieren und sich den anderen zu präsentieren. In zwei intensiven Arbeitswochen entstanden 15 Kunstwerke in und mit der Natur. „Frauen ohne Grenzen“ – dieser Leitgedanke des Konzeptes – spiegelte sich in der Vielsprachigkeit, in Diskussionen und Reflexionen und wurde gelebt von morgens bis abends bei Präsentationen, der gegenseitigen Unterstützung und bei Essenspausen.

Unter dem Titel „**KUNST SCHAFFT RAUM**“ agiert die Gruppe seit 2005 im öffentlichen Raum im Rahmen der Kunstroute Aachen. Wir präsentieren unsere Vorstellungen von Kunst jenseits von Galerien und Ausstellungsräumen, in wechselnden Aktionsformen und mit unterschiedlichen künstlerischen Mitteln. Wir schaffen uns unser eigenes Kunstasyl,

auf der Straße, inmitten von geschäftigem Treiben verkaufsoffener Tage, als Irritation und Stolpersteine für die einkaufende Bevölkerung. In die öffentliche Aktion zu gehen war dabei der schwerste Schritt, sich selbst als Individuum und Person dem Zuschauer oder der Zuschauerin zu stellen, sich befragen und hinterfragen zu lassen, inhaltvolle Aktion und vergängliche Kunst zu inszenieren, war eine Herausforderung – UND eine Chance für die Gruppe, sich gemeinsam immer wieder neu zu erleben und zu entwickeln.

Für die Euregionale 2008 bereiten wir das Projekt „**kunstFELDER im indeland**“ vor. Der Verein hat die künstlerische Leitung in einem Projekt übernommen, das an vier Standorten im Verbund Indeland kreative Statements zu den landschaftlichen und räumlichen Veränderungen im Zuge des Braunkohletagebaus zeigt.

Die Gruppenarbeit „ErinnerungsFELDER – Die Zeit geht nicht, sie steht still, wir ziehen durch sie hin“ fragt nach, was es für Menschen in Tagebaugebieten bedeutet, umgesiedelt zu werden. Die Gruppenarbeit greift Leben in seiner einfachsten Form auf, erinnert an das Verlorengangene und an die Flüchtigkeit der menschlichen Existenz. Mosaikartig und symbolhaft werden einfache Dinge wie Blume, Kanne, Haus, Rad, Fenster, Hausnummer etc. visuell genannt. In luftiger Höhe an alte Telegrafmasten gehängt, wie ein Puzzle und von zwei Seiten lesbar, entrückt es die Bilder und Objekte dem Greifbaren – nur noch von Ferne erinnern sie an die Gegenstände aus dem ehemals nahen Umfeld. Somit versteht sich die Arbeit als eine Art Mahnmal an die kleinen Dinge des Lebens, die im Großen so unbedeutend erscheinen können, für den Einzelnen aber das Eigen-Individuelle und Existenzielle ausmachen.

Die Ausstellung „**ICH KANN GEHEN. Von der Lust und Last des Alterns heute**“ ist ein Projekt in Kooperation mit der MISEREOR-Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit. Sie ist angesiedelt im Schnittfeld Erwachsenenbildung, Altenarbeit und Eine-Welt-Arbeit. Altern – öffentlich gemacht als Teil(problem) des demografischen Wandels – berührt die Gruppe: in ihrer Funktion als Töchter alternder, oft pflegebedürftiger Eltern und als individuell Betroffene im Altersspektrum von 40 bis 70 Jahren.

Die Ausstellung wandert seit Ende 2007 durch die Bistümer in Deutschland und bietet die Basis für regionale Arbeit am Thema. Bisher war sie schon in Aachen, Berlin und u. a. München zu sehen und wandert 2008 von Hannover über Dresden nach Hamburg, Ravensburg, Bremen und Würzburg – eine Präsentation der Gruppe weit über unsere Region hinaus.

Ende 2007 ist es uns gelungen, die Vielfältigkeit und Vielschichtigkeit unserer Sicht auf die Welt in einem umfangreichen, bild- und farbreichen Katalog zu dokumentieren und aufzuzeigen, wie mehr als 30 Frauen im Verein **dreieck.triangle.driehoek** ihre künstlerischen Positionen bestimmen und vertreten, und einen Einblick in die Ateliers der Künstlerinnen und ihre kreativen Abenteuer zu ermöglichen.

„Eine Idee ausbrüten ist ähnlich wie Brotbacken, eine Idee muss wie ein Teig gehen und das dauert seine Zeit. Begeisterung dabei ist eine dauerhafte Energiequelle und kommt beim Spiel, nicht bei der Arbeit. Verabreden wir uns also zum Spielen. Unabgeschlossenheit, der Hunger nach weiterer Erforschung ist unser Prüfstein. Es ist die Bereitschaft, immer wieder Anfängerin zu sein, die eine kreative Karriere auszeichnet. Jede von uns ist ihr eigenes Land, ein interessanter Ort für Besucher.

Kunst entsteht aus der Seele. Die Gemeinschaft von uns Künstlerinnen ist eine spirituelle Gemeinschaft, auch wenn das im Alltag nicht so aussieht. Eine Atmosphäre von Sicherheit und Vertrauen ist für kreatives Wachstum unerlässlich. Wir haben in den 15 Jahren unseres Bestehens versucht, diese Atmosphäre von Sicherheit und Vertrauen zu schaffen und die Tatsache, dass es diesen lebendigen Verein noch gibt, zeigt, dass wir Erfolg damit hatten.“ (Monika Brenner, Gründungsmitglied)

## Kontakt

<http://www.dreieck-ev.de>

Rita Viehoff

## Dem Alltag eine Seele geben – Integration durch Kultur. Ein Frauenprojekt im Rahmen der europäischen Kulturhauptstadt Ruhr 2010

Seit 1985 wird auf Beschluss des Rates der Europäischen Union, der einen Vorschlag der damaligen griechischen Kulturministerin Melina Mercouri umgesetzt hat, jährlich eine europäische Kulturhauptstadt benannt, mit dem Ziel, die europäische Integration zu stärken. Durch die damit verbundenen Aktionen sollen „der Reichtum, die Vielfalt und die Gemeinsamkeiten des kulturellen Erbes in Europa“ herausgestellt und „ein besseres Verständnis der Bürger Europas füreinander“ ermöglicht werden<sup>1</sup>. Im Jahr 2010 ist unter Einbeziehung der „Metropole Ruhr“ die Stadt Essen Titelträgerin<sup>2</sup>.

Anders als bei allen europäischen Vorgängern besteht damit im Ruhrgebiet die komplizierte Aufgabe, zweiundfünfzig Städte und Gemeinden an einem Prozess zu beteiligen, der die kulturellen Potentiale einer Region im Umbruch mobilisiert und am Aufbau eines dezentralen vielfältigen Europas mitwirkt. Unter dem Motto TWINS bemühen sich die beteiligten Kommunen gemeinsam mit ihren europäischen Partnerstädten um die Entwicklung „inspirierender Visionen für ein kulturelles Europa der Bürger“ (nach Publikationen RUHR 2010). Hier werden Ideen und Konzepte entwickelt, die im europäischen Austausch zukunftsweisende Verknüpfungen und innovative Kunst- und Kommunikationsforen eröffnen.

Einer der vier Themenschwerpunkte ist das Thema „Migration“, „eine der größten Herausforderungen für die Zukunft der europäischen Stadt: RUHR 2010 soll auf die Suche nach den Spuren der Migrantenkulturen und ihren schöpferischen Kräften gehen“<sup>3</sup>.

In der Stadt Hagen wurde bereits vor drei Jahren der Grundstein für ein Projekt europäischer Dimension gelegt, das solche kulturpolitischen Impulse liefern will. **„Die Sehnsucht nach Ebene 2“**<sup>4</sup> gestaltet im Rahmen eines künstlerischen und kommunikativen Prozesses eine Hochbrücke von knapp 500 Metern Länge neu, die einen Stadtteil mit hohem Migrantenanteil zerschneidet und der Anwohnerschaft rund 40.000 Fahrzeuge am Tag direkt vor ihren Wohnungsfenstern zumutet.

<sup>1</sup> <http://europa.eu/scadplus/leg/de/lvb/l29005.htm>. Rechtsgrundlage ist Art. 151 (ex-Artikel 128) EG-Vertrag. Zu den Evaluierungskriterien: <http://www.kultur2010.de/basics.html>.

<sup>2</sup> <http://www.kultur2010.de/>.

<sup>3</sup> <http://www.kulturhauptstadt-europas.de/start.php>.

<sup>4</sup> <http://www.sehnsuchtnachebene2.de>. Zum Projekt Ebene 2 vgl. auch den Beitrag von Rita Viehoff „Die Sehnsucht nach Ebene II – Brücken schlagen zu neuen Dialogen“ in: MGFFI (Hg.): „Demografischer Wandel. Die Stadt, die Frauen und die Zukunft“, Düsseldorf 2006, S. 481 - 488, in dem die Bedeutung des Projekts für den Integrationsprozess in Hagen dargestellt wird. <http://www.mgffi.nrw.de/pdf/frauen/handbuch-demografischer-wandel-2007.pdf>.

Die farbliche Neugestaltung der Brücke entwickelten die Initiatorinnen und Akteure dieses künstlerischen Prozesses, Milica Reinhart, Hagen, und Marjan Verkerk, Amsterdam, im Dialog mit zugewanderten Frauen aus rund dreißig Nationen. Rund fünfzig von ihnen erzählten den beiden Künstlerinnen ihre Lebensgeschichte, ihre Motivation zur Auswanderung oder Flucht und ihre Alltagswahrnehmungen in ihrer neuen Heimatstadt. Aus den Erinnerungen leiteten sie Farbstimmungen ab, aus diesen „Farbprotokollen“ fertigten die Künstlerinnen ihren bildnerischen Gesamtentwurf für die Hochbrücke an. Ergänzt wird die Farbgestaltung durch Neonschriftzüge, die in vielen Sprachen das Wort „Brücke“ übersetzen und den Brückenschlag zwischen den Kulturen in diesem Kunstwerk sinnfällig machen sollen.

Im Laufe der Zeit zeigt sich: weniger die Neugestaltung der Brücke als vielmehr der ausgelöste kommunikative Prozess macht aus dem Kunstprojekt ein gutes Beispiel für zukunftsweisende künstlerische Arbeit im öffentlichen Stadtraum, der auf soziale und ethnische Strukturen aufmerksam macht. Indem erstmals die Anwohnerinnen entlang der Brücke als Bürgerinnen der Stadt mit eigenen kulturellen Hintergründen, Lebensgeschichten und Sehnsüchten gezielt wahr- und ernst genommen werden, äußern sich Bedürfnisse und Defizite eines Teils der Stadtgesellschaft, der bislang zu wenig im Fokus kommunaler kultureller Aktivitäten stand.

Durch den Dialog mit der wenig wahrgenommenen, sozial benachteiligten und gesellschaftlich eher ausgegrenzten Bevölkerung rund um die Hochbrücke entwickelten sich bislang nicht nur neue Kommunikationen innerhalb der Anwohnerschaft, es entstanden eine Reihe von künstlerischen Projekten, die durch Teilhabe einen interkulturellen Dialog auf Augenhöhe implizierten. Dass sich die Künstlerinnen speziell auf die zugewanderten Frauen konzentrierten, lag nahe, sind sie doch aufgrund ihrer Schwächen in Bildung und Ausbildung sowie der Nichtanerkennung ihrer beruflichen Qualifikationen und der auch daraus resultierenden höheren Arbeitslosigkeit und teilweise tradierten Rollenvorstellungen in den Familien besonders von Ausgrenzung betroffen. Mit dieser künstlerischen Strategie wird die Identität der im betroffenen Stadtteil lebenden Frauen und ihr Selbstbewusstsein gestärkt<sup>5</sup>.

Dass zudem in der Umsetzung des Kunstprojektes ein neuer städtebaulicher Akzent in einer Stadt gesetzt wird, die durch schnellen Wiederaufbau nach Kriegsende vielerorts an gewachsener Urbanität vermissen lässt, ist ein wichtiger Begleitaspekt. Denn er wird nach Abschluss der gestalterischen Arbeit den interkulturellen Prozess augenfällig machen und die Wahrnehmung auf eine sich der Realität der Einwanderungsgesellschaft zuwendenden Stadtpolitik schärfen.

<sup>5</sup> Damit entspricht das Kunstprojekt - intensiv von der kommunalen Kulturverwaltung und der Kunstagentur Exile, Essen, begleitet - dem von der Künstlerin Suzanne Lacy kreierten Begriff der New Genre Public Art. (Vergl. dazu: Uwe Lewitzky: Kunst für alle? Kunst im öffentlichen Raum zwischen Partizipation, Intervention und neuer Urbanität. Bielefeld 2005.) Nicht der städtische Raum, sondern deren Bewohner/-innen stehen im Mittelpunkt des künstlerischen Prozesses, nicht eine rein objektbezogene neue Urbanität ist das Ziel, sondern eine künstlerische Strategie, mit der auf soziale und ethnische Strukturen aufmerksam gemacht wird.

In dieser doppelten Strategie des Kunstprojektes liegt seine europäische Dimension: es vermittelt einen Diskurs unter und mit zugewanderten Frauen in einem Stadtteil, stimuliert ihre kreativen Potentiale und hilft ihnen, sich den häufig ungeliebten städtischen Raum anzueignen und mit zu gestalten.

Die Unesco übernimmt bis Ende 2010 für das Gesamtprojekt die Schirmherrschaft.

## Kontakt

**Kulturamt der Stadt Hagen**, Rita Viehoff, rita.viehoff@stadt-hagen.de

**Gleichstellungsbeauftragte der Stadt Hagen**, Anna Vierhaus, anna.vierhaus@stadt-hagen.de

## Anhang

---

- 367 Ausgewählte Links zu „Frauen und Europa“
- 373 Liste der Autorinnen und Autoren

## Ausgewählte Links zu „Frauen und Europa“

### 1. Europäische Institutionen und ihre Informationsangebote

#### Die offizielle Internetseite des Europäischen Parlaments

(EP) mit Informationen zum Parlament (Tätigkeiten, Protokolle, Dokumente, Ausschüsse, Pressemitteilungen...) und den Abgeordneten: <http://www.europarl.eu.int>.

#### Das Informationsbüro für Deutschland des Europäischen Parlaments

mit vielen Textseiten zu Hintergrundwissen und Bürgerfragen rund um das EP: <http://www.europarl.de>.

#### Die Seite „Frauen im Europäischen Parlament“ des Informationsbüros für Deutschland

mit Zugang zu allen weiblichen Europaabgeordneten:  
[http://www.europarl.de/parlament/abgeordnete/frauen\\_im\\_ep.html](http://www.europarl.de/parlament/abgeordnete/frauen_im_ep.html).

#### FEMM - Committee on Women's Rights and Gender Equality

(Rechte der Frau und Gleichstellung der Geschlechter) ist der Name des Ständigen Ausschusses des EP für Gleichstellungspolitik. Die Site ist nur englischsprachig vorhanden: [http://www.europarl.europa.eu/committees/femm\\_home\\_en.htm#](http://www.europarl.europa.eu/committees/femm_home_en.htm#).

#### Vertretung der Europäischen Kommission in Deutschland

mit zahlreichen Informationen zum Aufbau und der Arbeit der EU: [http://ec.europa.eu/deutschland/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/deutschland/index_de.htm).

#### Website „Gleichstellung für Frauen und Männer“ der Generaldirektion „Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit“ der EU-Kommission

u. a. mit Zugängen und Informationen zu Gender Mainstreaming, Frauenförderprogrammen und dem Europäischen Institut für Gleichstellungsfragen:  
[http://ec.europa.eu/employment\\_social/gender\\_equality/index\\_de.html](http://ec.europa.eu/employment_social/gender_equality/index_de.html).

#### Veröffentlichungen der Generaldirektion „Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit“ der EU-Kommission

zum Thema Gleichstellung von Frauen und Männern seit 2001:  
[http://ec.europa.eu/employment\\_social/publications/booklets/equality/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/publications/booklets/equality/index_de.htm).

#### Zusammenfassung der Gesetzgebung zum Thema „Gleichstellung von Frauen und Männern“ von der Europäischen Kommission

im Rahmen ihrer Website „Europa - Tätigkeitsbereiche der Europäischen Union“:  
<http://europa.eu/scadplus/leg/de/s02310.htm>.

#### Rechtsvorschriften der Europäischen Union

Sammlung der Rechtsvorschriften in einer Datenbank mit Suchfunktion: <http://eur-lex.europa.eu/de/index.htm>.

#### Eine Datenbank über Frauen und Männer in Entscheidungsprozessen

u. a. in den Bereichen Politik, Wirtschaft, öffentlicher Dienst findet sich auf der Website der Europäischen Kommission, GD Beschäftigung, Soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit:  
[http://ec.europa.eu/employment\\_social/women\\_men\\_stats/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/women_men_stats/index_de.htm).



**Gemeinschaftsprogramm „PROGRESS 2007-2013“**

Informationen rund um dieses EU-Förderprogramm, das auch Säulen zur Gleichstellung von Frauen (Nachfolge früherer Frauen-Aktions-Programme) und zu Gender Mainstreaming umfasst: [http://ec.europa.eu/employment\\_social/progress/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/progress/index_de.htm).

**2. Frauennetzwerke auf europäischer Ebene****Europäische Frauenlobby (EWL)**

Dachverband der Frauenorganisationen auf europäischer Ebene, vertritt 4.000 Organisationen europaweit: <http://www.womenlobby.org>.

**FEMMES PASSERELLES D'EUROPE - Women for Europe**

ist ein Projekt der Robert-Schumann-Stiftung (Paris/Brüssel), der Gesellschaft "femmes débat & société" (Paris) und der Vertretung der Europäischen Kommission in Frankreich. Ziel ist, Frauen in Europa für Europa zu interessieren, indem über Möglichkeiten und positive Auswirkungen europäischer Aktivitäten für Frauen informiert wird (englisch- und französischsprachig): <http://www.femmespasserellesdeurope.eu>.

**Wide Network**

ein europäisches feministisches Netzwerk, dass sich weltweit einsetzt für Gleichberechtigung. Mitglieder können Nichtregierungsorganisationen, Frauennetzwerke und Einzelpersonlichkeiten sein (englischsprachig): <http://www.wide-network.org>.

**ECICW – European Centre of the International Council of Women**

1961 in der Schweiz gegründete, in Finnland registrierte Nichtregierungsorganisation, die sich für Gleichstellung von Frauen und Männern, Entwicklungszusammenarbeit und Frieden einsetzt: <http://finne-elonen.net/ecicw001.html>.

**Frauenkoalition Karat**

1997 gegründete Vereinigung, die sich auf internationaler und europäischer Ebene für die Gleichstellung von Frauen in osteuropäischen Ländern einsetzt (englischsprachig): <http://www.karat.org>.

**FEMVision**

europäisches Netzwerk für Unternehmerinnen, das sich für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen in der Wirtschaft engagiert: <http://femvision.ning.com>.

**Europäisches Netzwerk zur Förderung von Frauen in Führungspositionen**

Am 2. Juni 2008 trafen sich Frauen aus ganz Europa zur Gründung eines neuen EU-Netzes von Frauen in Führungspositionen. Ziel der Gruppe ist, in ganz Europa die Stellung von Frauen in Führungspositionen in Politik und Wirtschaft zu verbessern: [http://ec.europa.eu/employment\\_social/emplweb/news/news\\_de.cfm?id=409](http://ec.europa.eu/employment_social/emplweb/news/news_de.cfm?id=409).

**University Women of Europe**

Netzwerk von universitären Frauenvereinigungen aus 23 Ländern: <http://www.ifuw.org/uwe/>.

**„European Women Lawyers Assoziation“ EWLA**

Vereinigung von Juristinnen aus allen EU-Mitgliedstaaten, die als Interessenverband rechtliche Gleichheit schaffen will und politische Lobbyarbeit betreibt. Mit Veranstaltungskalender und Linkliste zu weiteren europäischen Frauenorganisationen: <http://www.ewla.org>.

**Site „Gender Equality“ der Europäischen Gewerkschafts-Konföderation**

(European Trade Union Confederation) mit Informationen zur Arbeit des Frauen-Komitees, gleichstellungspolitischen Resolutionen und Veröffentlichungen aus europäischer gewerkschaftlicher Sicht (englischsprachig): <http://www.etuc.org/r/48>.

**European Federation of Women Working in the Home (FEFAF)**

internationale Vereinigung von Hausfrauen und Hausmännern mit Sitz in Brüssel, u. a. auch Mitglied in europäischen Dachverbänden wie EWL: <http://users.myonline.be/~tdn47971/fefaf/new/>.

**„European Disability Forum“ - Europäisches Behinderten-Forum**

eine Nichtregierungsorganisation, die sich seit 1997 für die Rechte von 50 Millionen behinderter Menschen in Europa einsetzt. Das Forum ist in sieben Komitees aufgeteilt, darunter das Komitee „Frauen mit Behinderungen“. Die Site ist englischsprachig: <http://www.edf-feph.org>.

**WAVE „Women Against Violence Europe“**

ein Netzwerk von Nichtregierungsorganisationen in europäischen Ländern, das auf der Basis der Aktionsplattform von Peking und der Wiener Erklärung zur Gewalt an Frauen arbeitet. Ziele sind Datensammlung, Information und Vernetzung (englischsprachig): <http://www.wave-network.org>.

**3. Frauennetzwerke in Deutschland mit europäischem Bezug****Netzwerk Europäische Bewegung Deutschland (EBD)**

ist ein überparteilicher Zusammenschluss von 145 Interessengruppen (Parteien, Verbänden, Unternehmen, Stiftungen) im Bereich der Europapolitik. Das EBD ist auch Träger des „Preis Frauen Europas – Deutschland“, mit dem Frauen gewürdigt werden, die mit ihrem ehrenamtlichen Engagement in vorbildlicher Weise zur europäischen Integration beitragen. EBD: <http://europaeische-bewegung.de/>, Preis Frauen Europas: <http://europaeische-bewegung.de/index.php?id=2909>.

**Deutscher Frauenrat**

bundesweite Dachorganisation von Frauenverbänden und Frauenuntergliederungen, ist für Deutschland Mitglied in der Europäischen Frauenlobby (s. o.): <http://www.frauenrat.de>.

**BPW Germany - Business and Professional Women Germany e. V.**

ein Berufsnetzwerk, dass sich für Chancengleichheit von Frauen im Beruf einsetzt. In Deutschland in 38 Städten aktiv, ist es auch europaweit und international zusammengeschlossen: Website BPW Germany: <http://www.bpw-germany.de>, Website Europa (englischsprachig): <http://www.bpw-europe.org>.

**Kompetenzzentrum Frauen in Wissenschaft und Forschung - CEWS**

(Centre of Excellence Women and Science) ist in Bonn beheimatet und bildet den nationalen Knotenpunkt zur Verwirklichung der Chancengleichheit von Frauen und Männern in Wissenschaft und Forschung in Deutschland: <http://www.cews.org>.

**European Platform of Women Scientists - epws**

ist ein von der Europäischen Kommission gefördertes, vom CEWS betriebenes Netzwerk, um Kontakte und Verknüpfungen zwischen Naturwissenschaftlerinnen und Forschungsförderung zu vermitteln (englischsprachig): <http://www.epws.org>.

**Weibernetz e.V.**

die bundesweite Vertretung behinderter Frauen und seit Frühjahr 2008 deutsche Koordinatorin für die Gründung eines europäischen Netzwerks für Frauen und Mädchen mit Behinderung: <http://www.weibernetz.de>.

**4. Weiterführende Informationen im Internet****Die Bundeszentrale für politische Bildung**

stellt auf ihren Internetseiten neben vielen Zusammenstellungen und Publikationen zu unterschiedlichen Europa-Themen eine Linkliste zum Thema „**Frauen und Geschlechterforschung in Europa**“ zur Verfügung: [http://www.bpb.de/die\\_bpb/LKI93760,Linkliste.html#art6](http://www.bpb.de/die_bpb/LKI93760,Linkliste.html#art6).

**Mannheimer Zentrum für europäische Sozialforschung (MZES)**

ist ein interdisziplinäres Forschungsinstitut der Universität Mannheim, das sich der Erforschung der gesellschaftlichen, sozialen und politischen Entwicklung in Europa widmet: <http://www.mzes.uni-mannheim.de>.

**5. Internetangebote aus Nordrhein-Westfalen****Minister für Bundesangelegenheiten, Europa und Medien des Landes Nordrhein-Westfalen**

bietet u. a. Hintergrundinformationen zur EU, informiert über nordrhein-westfälische Aktivitäten in Europa und Veranstaltungen: In der Rubrik „Presse|Infoservice->Multimedia“ ist die Publikationen Schriftenreihe EU-Förderung 2007 - 2013 in Form von Downloads verfügbar, darunter „EU-Programme für Kommunen“: <http://www.europa.nrw.de>.

**Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen**

Publikationen sind unter dem gleichnamigen Menüpunkt mit dem Suchwort „Europa“ auffindbar: <http://www.mgffi.nrw.de>.

**Internet-Portal „frauen nrw.de“**

stellt über die „Suchfunktion“ mit dem Stichwort „Europa“ Linkhinweise, Publikationen und Meldungen zur Verfügung: <http://www.frauen nrw.de>.

**6. Nationale Kontaktstellen und Ansprechpartner für Förderprogramme der Europäischen Union****EU-Programm Bürger und Bürgerinnen für Europa (u. a. Förderung von Städtepartnerschaften)**

Ansprechpartner: Deutscher Städtetag.  
Internet: <http://www.rgre.de> - Rubrik „Aktuelle Förderinfos“.

**EU-Programm PROGRESS**

Ansprechpartner: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Referat 215 „Koordination Europapolitik, Europabeauftragte, Internationale Familienpolitik“.  
Internet: <http://www.bmfsfj.de/Kategorien/aktuelles,did=67160.html>.

**EU-Programm für Lebenslanges Lernen (Leonardo da Vinci und Grundtvig)**

Ansprechpartnerin: Nationale Agentur: Bildung für Europa beim Bundesinstitut für Berufsbildung (NA beim BIBB).  
Internet: <http://www.na-bibb.de>.

**EU-Programm für Lebenslanges Lernen (Comenius)**

Ansprechpartnerin: Nationale Agentur: Pädagogischer Austauschdienst (PAD) der Kultusministerkonferenz.  
Internet: <http://www.kmk.org/pad/home.htm>.

**EU-Programm für Lebenslanges Lernen (Erasmus)**

Ansprechpartnerin: Nationale Agentur: Deutscher Akademischer Austauschdienst (DAAD).  
Internet: <http://eu.daad.de>.

**EU-Rahmenprogramm für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (CIP)**

Ansprechpartnerin für den Programmteil IKT : ZENIT GmbH.  
Internet: [http://eten.zenit.de/CIP\\_IKT/index.html](http://eten.zenit.de/CIP_IKT/index.html).

**EU-Programm INTERREG IV B NWE**

Ansprechpartnerin: Deutsche Kontaktstelle INTERREG IIIB NWE, c/o Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen.  
Internet: <http://www.nweurope.eu>.

**EU-Programm INTERREG IV C**

Ansprechpartnerin: Nationale Kontaktstelle: c/o Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen.  
Internet: <http://www.mwme.nrw.de>.

**EU-Programm Jugend in Aktion**

Ansprechpartnerin: Nationale Agentur: JUGEND für Europa.  
Internet: <http://www.jugendfuereuropa.de>, <http://www.jugendpolitikineuropa.de>.

**EU-Programm Kultur**

Ansprechpartner: Cultural Contact Point Deutschland.  
Internet: <http://www.ccp-deutschland.de>.

**EU-Programm MEDIA 2007**

Ansprechpartner: MEDIA DESK DEUTSCHLAND.

Internet: <http://www.mediadesk.de>.

**EU-Umweltprogramm LIFE+**

Ansprechpartner für den Programmteil Natur und biologische Vielfalt: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit.

Für die Programmteile Umweltpolitik und Verwaltungspraxis sowie Information und Kommunikation sind die Landesumweltministerien die Ansprechpartner.

Internet: [http://www.bmu.de/naturschutz\\_biologische\\_vielfalt/life/doc/40594.php](http://www.bmu.de/naturschutz_biologische_vielfalt/life/doc/40594.php).

**EU-Programm Öffentliche Gesundheit**

Ansprechpartner: Bundesministerium für Gesundheit, Referat 311, „Grundsatzfragen und Koordinierung Gesundheitsberichterstattung, EU- und internationale Angelegenheiten“.

Internet: <http://www.bmg.bund.de>.

**7. Forschungsrahmenprogramm**

Ansprechpartner/-innen: für das Forschungsrahmenprogramm PT-DLR: EU-Büro des Bundesministeriums für Bildung und Forschung.

Für Nordrhein-Westfalen: Ministerium für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen.

Für Frauen in die EU-Forschung: Kontaktstelle FiF.

Internet: <http://www.forschungsrahmenprogramm.de> (allgemein), <http://www.frp.nrw.de> (Land Nordrhein-Westfalen), <http://www.euburo.de/arbeitsbereiche/fraueneuforschung/> (FiF).

# Liste der Autorinnen und Autoren

**Edith Abel-Huhn**

Diplom-Pädagogin, Erwachsenenbildnerin, Mitbegründerin des Vereins „Frauen lernen gemeinsam – Bonn“ e. V. als Träger für interkulturelle Projekte der Frauen- und Mädchenarbeit, pädagogische Mitarbeiterin der Frauenbildungswerkstatt Bonn. Seit 1993 hauptamtlich pädagogische Mitarbeiterin der Volkshochschule Erftstadt; seit 1995 Frauen- und Gleichstellungsbeauftragte der Stadt, Mitarbeit bei Konzeption, Aufbau und Pflege von [www.internetta.net](http://www.internetta.net), Fraueninternetforum der europäischen Partnerstädte Erftstadts. Kontakt: [edith.abel-huhn@erftstadt.de](mailto:edith.abel-huhn@erftstadt.de).

**Martina Arndts-Haupt**

Geb. 1958, verheiratet, ein Sohn und eine Tochter, Studium der Politikwissenschaft, Soziologie und Publizistik an der Westfälischen Wilhelmsuniversität Münster, Abschluss M. A. 1983. Von 1984 bis 1987 Bildungsreferentin. 1999 bis 2004 Kreistagsabgeordnete. Seit 1987 Leiterin des Frauenbüros der Stadt Münster, seit März 2007 eine von sieben Sprecherinnen der Landesarbeitsgemeinschaft kommunaler Frauenbüros/Gleichstellungsstellen NRW. Kontakt: [arndtshm@stadt-muenster.de](mailto:arndtshm@stadt-muenster.de).

**PD Dr. Sabine Berghahn**

Juristin und Politikwissenschaftlerin am Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft der FU Berlin, Leiterin des deutschen Teams im EU-Forschungsprojekt VEIL ([www.veil-project.eu](http://www.veil-project.eu)). Hauptarbeitsgebiete: Politik und Recht, Entwicklung der rechtlichen Gleichstellung der Geschlechter, Antidiskriminierungsrecht, Politik und Recht in der Einwanderungsgesellschaft, Familien- und Sozialpolitik. Ausgewählte jüngere Veröffentlichung: Die neue Unübersichtlichkeit der Grenzüberschreitungen. Aktuelle Entwicklung in der rechtlichen Regulierung des Privaten. In: Karin Jurczyk/Mechtild Oechsle (Hg.): Das Private neu denken. Erosionen, Ambivalenzen, Leistungen. Westfälisches Dampfboot, Münster 2008, S. 192-223. <http://userpage.fu-berlin.de/~berghahn>. Kontakt: [Berghahn@zedat.fu-berlin.de](mailto:Berghahn@zedat.fu-berlin.de).

**Regina Blania**

Geb. 1961, Diplom-Verwaltungswirtin, Studium an der Fachhochschule für Öffentliche Verwaltung Nordrhein-Westfalen. Seit 1998 Europabeauftragte der Stadt Hagen, seit April 2007 Leiterin des „Europe Direct Büro Hagen“ für die Märkische Nordrhein-Westfalen Region. Veröffentlichungen, Vorträge und Publikationen unter [http://www.europa.wfg-hagen.de/europaarbeit/europaarbeit\\_praesentationen.htm](http://www.europa.wfg-hagen.de/europaarbeit/europaarbeit_praesentationen.htm). <http://www.europe-direct.wfg-hagen.de>. Kontakt: [blania@wfg-hagen.de](mailto:blania@wfg-hagen.de).

**Dr. Claire Bortfeldt**

Referentin für internationale Familienpolitik im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend; Studium von Nordamerikastudien, Politikwissenschaften und Neuere Geschichte in Deutschland, den USA und Frankreich; Promotion über die politischen Kampagnen weißer und afroamerikanischer Frauen gegen Lynchjustiz in den USA, Tätigkeiten u. a. für „The Globe and Mail“, „American Academy in Berlin“ und die Humboldt-Universität zu Berlin. Kontakt: [Claire.Bortfeldt@bmfsfj.bund.de](mailto:Claire.Bortfeldt@bmfsfj.bund.de).

**Franz-Josef Franke**

Seit 1999 beim Diakonischen Werk Ennepe-Ruhr/Hagen. Seit 2004 Leitung der Zuwanderungsberatung, in die seit 2005 die Beratungsstelle für Betroffene von Menschenhandel integriert ist. Weitere Arbeitsbereiche bei der Zuwanderungsberatung: Migrationserstberatung, Integrationsagentur, Flüchtlingsberatung und das Psychosoziale Zentrum. Mitarbeit mit dem Teilprojekt ISKRA an dem EU-Projekt „MORE – Reintegration von

Menschenhandelsopfern“ (<http://www.gegen-menschenhandel.de>). Kontakt: [zuwanderungsberatung@diakonie-online.org](mailto:zuwanderungsberatung@diakonie-online.org).

#### Dr. phil. Gesine Fuchs

Politikwissenschaftlerin mit den Forschungsschwerpunkten politische Partizipation, Transformation und Demokratisierung sowie Gleichstellungspolitik. Wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Universität Hannover, Promotion über die Entwicklung polnischer Frauenorganisationen. Weitere Arbeiten zur politischen Repräsentation von Frauen in Osteuropa. Mehrere Jahre wissenschaftliche Mitarbeiterin einer kantonalen Fachstelle für Gleichstellung von Frau und Mann. Verschiedene universitäre Lehrtätigkeiten, u. a. in Basel, Warschau und Wien. Zurzeit als Gastforscherin an der Universität Zürich und Arbeit an ihrem vom Schweizerischen Nationalfonds unterstützten Forschungsprojekt „Mit Recht zur Lohngleichheit? Die rechtliche Mobilisierung von sozialen Bewegungen in Europa 1996 – 2006“, das die Schweiz, Deutschland, Frankreich und Polen miteinander vergleicht. <http://www.gesine-fuchs.net>. Kontakt: [post@gesine-fuchs.net](mailto:post@gesine-fuchs.net).

#### Uta Göbel-Groß

Geb. 1958 in Leipzig, freischaffende Künstlerin, Malerin, Zeichnerin. Arbeit mit Stift und Pinsel, mit Erden und Pigmenten. Ausstellungen im In- und Ausland. Studium Kunst, Biologie, Mathematik und Kunsttherapie in Bonn, Aachen und Köln. Dozentin in der Erwachsenenbildung und Mädchenförderung. Seminare Kreativität, Kunst und Selbsterfahrung. Kunsttherapie. Vorsitzende der Künstlerinnen-Gruppe „dreieck.triangle.driehoek – Förderverein kulturschaffender Frauen in der Euregio Maas-Rhein e.V., Mitglied „bbk Aachen/Euregio e.V.“. Projekte u. a.: [www.swaps-arts-project.org](http://www.swaps-arts-project.org), [www.dreieck-ev.de](http://www.dreieck-ev.de), [www.utagoebelgross.de](http://www.utagoebelgross.de). Kontakt: [utagoebelgross@yahoo.de](mailto:utagoebelgross@yahoo.de).

#### Sabine Hand

Geb. 1958 in Saarbrücken, Dipl. Sozialarbeiterin, beschäftigt bei der Landeshauptstadt Düsseldorf, Personalentwicklung im Jugendamt, davor u. a. Tätigkeit in der Regionalstelle FRAU & BERUF mit den Arbeitsschwerpunkten: Berufsrückkehr sowie Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Kontakt: [sabine.hand@stadt.duesseldorf.de](mailto:sabine.hand@stadt.duesseldorf.de).

#### Prof. Dr. iur. Andreas Haratsch

Geb. 1963 in Mainz, Studium der Rechtswissenschaften an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz, Erstes juristisches Staatsexamen 1988, Studium an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer von 1990 bis 1991, Zweites juristisches Staatsexamen 1992, Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz von 1992 bis 1997, Lehrbeauftragter an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer von 1994 bis 1997 sowie von 2005 bis 2006, Gastdozent an der Bundesakademie für Öffentliche Verwaltung im Bundesministerium des Innern seit 1996, Promotion 1997, wissenschaftlicher Assistent an der Universität Potsdam von 1997 bis 2003, Habilitation 2003, wissenschaftlicher Referent am Zentrum für Europäische Integrationsforschung an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn von 2003 bis 2005, Vertretung der Professur für Öffentliches Recht, Rechtsphilosophie, Völker- und Europarecht an der Universität Konstanz 2005, Vertretung des Lehrstuhls für Deutsches und Europäisches Verfassungs- und Verwaltungsrecht an der FernUniversität in Hagen von 2005 bis 2007, Inhaber des Lehrstuhls für Deutsches und Europäisches Verfassungs- und Verwaltungsrecht sowie Völkerrecht an der FernUniversität in Hagen seit 2007, Mitglied des Vorstands des Instituts für Europäische Verfassungswissenschaften der FernUniversität in Hagen seit 2007 (stellvertretender Direktor des Instituts seit 2008). Kontakt: [andreas.haratsch@fernuni-hagen.de](mailto:andreas.haratsch@fernuni-hagen.de).

#### Sabine Heines

Freie Journalistin, Schwerpunkt: Kultur, Gesellschaft, Menschen. Studium der Germanistik, Kunstgeschichte und Ethnologie an der Universität zu Köln. Tätigkeit als Autorin und Chefredakteurin für diverse Print-, Corporate Publishing- und Lifestyle-Magazine, Redaktionsberaterin, Moderatorin, Dozentin für kreatives Schreiben. Erfahrung in TV und Online. Kontakt: [shHeines@aol.com](mailto:shHeines@aol.com).

#### Maiyada Hemadé

Geb. 1982 in Berlin, Studium der Rechtswissenschaften an der FU Berlin und der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg, Erstes juristisches Staatsexamen 2006, wissenschaftliche Hilfskraft an der FernUniversität in Hagen, Lehrstuhl für Deutsches und Europäisches Verfassungs- und Verwaltungsrecht sowie Völkerrecht seit Dezember 2007. Kontakt: [maiyada.hemade@fernuni-hagen.de](mailto:maiyada.hemade@fernuni-hagen.de).

#### Gisela Humpert

Dipl.-Ing., Architektin und Coach, aus Dortmund, drei Kinder, prozessbegleitende Beraterin von Planungs- und Entwicklungsprojekten, seit 2003 im Zentrum Frau in Beruf und Technik in Castrop-Rauxel: Umsetzung von Gender Mainstreaming in Großprojekten des Strukturwandels Ziel 2-NRW, Mitglied in der Kommission „Frauen in der Stadt“ des Deutschen Städtetages, bei FOPA Dortmund und im Frauennetzwerk Ruhrgebiet, „Gender Mainstreaming für Planungswettbewerbe“ 2006. <http://www.zfbt.de>. Kontakt: [humpert@zfbt.de](mailto:humpert@zfbt.de).

#### Dr. Heike Kahlert

Geb. 1962, Dr. rer. soc., Diplom-Soziologin, Diplom-Supervisorin (FH) und Organisationsberaterin (zertifiziert); zurzeit Maria-Goeppert-Mayer-Gastprofessorin für internationale Frauen- und Genderforschung am Zentrum für Interdisziplinäre Frauen- und Geschlechterstudien (ZIF) der HAWK Hochschule für angewandte Wissenschaften und Kunst FH Hildesheim/Holzwinden/Göttingen und der Stiftung Universität Hildesheim sowie Leitung des BMBF-Projekts „Wissenschaftskarrieren: Orientierung, Planung und Beratung am Beispiel der Fächer Politikwissenschaft und Chemie“ am Institut für Soziologie und Demographie der Universität Rostock. Arbeitsschwerpunkte: Transformationen des Wissens in der Moderne, Geschlechterverhältnisse und sozialer Wandel im Wohlfahrtsstaat, Soziologie der Bildung und Erziehung, gleichstellungsbezogene Organisationsentwicklung im Public-Profit-Bereich. Kontakt: [heike.kahlert@uni-rostock.de](mailto:heike.kahlert@uni-rostock.de).

#### Regina Kalthegener

Rechtsanwältin in Berlin und freie Referentin in der Erwachsenenbildung. Seit über zwanzig Jahren für Frauen-/Menschenrechte engagiert, im Jahr 2000 Erhalt des Hans Litten Menschenrechtspreises für ihr Engagement zur Anerkennung geschlechtsspezifischer Gewalt als Asylgrund. Mehrere Jahre Sprecherin des Forums Menschenrechte ([www.forum-menschenrechte.de](http://www.forum-menschenrechte.de)) und Mitglied von dessen Koordinierungskreis, sowie im Bundesvorstand der Frauen-/Menschenrechtsorganisation TERRE DES FEMMES e. V. ([www.frauenrechte.de](http://www.frauenrechte.de)). Veröffentlichung zahlreicher Beiträge u. a. zu verschiedenen Formen von Gewalt gegen Frauen, wie Genitalverstümmelung, Zwangsverheiratung und Frauenhandel. <http://www.kanzlei-kalthegener.de>. Kontakt: [info@kanzlei-kalthegener.de](mailto:info@kanzlei-kalthegener.de).

#### Prof. Dr. Uta Klein

Soziologin, Diplompädagogin, Professorin am Fachbereich Soziale Arbeit und Gesundheit an der Fachhochschule Kiel seit 2001 und Privatdozentin an der Westfälischen Wilhelms-Universität (WWU) Münster. 1982-1986 Arbeit in der Schwangerschaftskonfliktberatung und im Frauenhaus. 1986-1991 Wiss. Mitarbeiterin Randgruppenarchiv WWU Münster; 1992-2001 Institut für Soziologie WWU Münster. DAAD-Gastdozenturen für Gender Studies in Tallinn/Estland (2008) und Jerusalem/Israel (1995). Aigner-Rollett-Gastprofessur für Geschlechterforschung Universität Graz/Österreich (2000). Schwerpunkte u. a.: Kriminalsoziologie/Strafvollzug, Geschlechterforschung, Gleichstellungspolitik, Militär und Geschlecht. Neueste Veröffentlichungen u. a.:

Geschlechterverhältnisse und Gleichstellungspolitik in der Europäischen Union. Akteure-Themen-Ergebnisse. Lehrbuch. Wiesbaden VS Verlag 2006; Chancen und Grenzen der EU-Gleichstellungspolitik in Mitteleuropa. In: Lieber, S./Klenner, C. (Hg.): Wohlfahrtsstaaten und Geschlechterverhältnisse in Mitteleuropa. Wiesbaden: VS-Verlag 2008. Kontakt: Uta.Klein@FH-Kiel.de.

#### **Dr. phil. Martina Kliner-Fruck**

Geb. 1959, Lehramtsstudium (Sekundarstufe I) der Fächer Geschichte und Deutsch an der Universität Dortmund, anschließend dort Aufbaustudium zur Promotion; von 1988-1994 wissenschaftliche Mitarbeiterin (Stadtgeschichtsforschung) der Stadt Witten. 1994 Promotion in Soziologie und Geschichte an der Universität Dortmund; Titel der interdisziplinären Dissertation: „Deutsch-jüdische Frauen unter nationalsozialistischer Verfolgung, in der Emigration in Palästina/Israel und in der Remigration“. Seit 1995 Leiterin des Stadtarchivs Witten. U. a. Initiatorin und Mitbegründerin des Arbeitskreises Frauengeschichte Witten, Mitbegründerin des Vereins Historikerinnen und Historiker vor Ort e. V. sowie langjähriges Vorstandsmitglied. Forschungsschwerpunkte: Lokal- und Regionalgeschichte, jüdische Geschichte, Frauen- und Geschlechtergeschichte, historische Bildungsarbeit. Verschiedene Publikationen u. a. zur Stadtgeschichte sowie diverse Herausgeberschaften. Kontakt: martina.kliner-fruck@stadt-witten.de.

#### **PD Dr. Eva Kocher**

Geb. 1965 in Stuttgart, Jurastudium in Tübingen und Hamburg, Referendariat in Hamburg, 1994 arbeitsrechtliche Promotion in Hamburg, 2004 Habilitation an der Hamburger Universität für Wirtschaft und Politik (HWP) mit einer rechtsvergleichenden Arbeit zum Verbraucherprozessrecht; zurzeit Leiterin der Akademie der Arbeit in Frankfurt/Main. Arbeitsschwerpunkte: Zivilrecht, Europäisches und deutsches Arbeits- und Gleichbehandlungsrecht, Verfahrensrecht. Neuere Veröffentlichungen zum Thema Europa: Bearbeitung der §§ 13-18, §§ 22, 23 und der Änderungen des ArbGG, in: Dagmar Schiek (Hg.), Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (AGG) – ein Kommentar in europäischer Perspektive. München: Sellier. European Law Publishers, 2007; Europa räumt auf – heute: im Gleichbehandlungsrecht (zur Richtlinie 2006/54/EG), Streit 4/2007, S. 178-180; Gleichstellungspolitik und Individualansprüche. Bremsen individuelle Ansprüche proaktive Modelle zur Herstellung tatsächlicher Entgeltgleichheit? Kritische Justiz (KJ) 1/2007, S. 22-34. Kontakt: kocher@em.uni-frankfurt.de.

#### **Prof. em. Dr. Annette Kuhn**

Geb. von jüdischer Mutter Käthe Lewy 1934 in Berlin, Emigration 1937 über England in die USA. 1948 Rückkehr nach Deutschland. 1962 Promotion in Geschichte an der Universität München. Seit 1966 o. Professorin für Geschichte und ihre Didaktik (Mittlere und Neuere Geschichte) sowie Frauengeschichte an der Pädagogischen Hochschule, später Universität Bonn. Gastprofessuren in den USA und der Schweiz zur Frauengeschichte. Wissenschaftliche Schwerpunkte: Didaktik der Geschichte, Frauen- und Geschlechtergeschichte, 1. Vorsitzende des Vereins: Haus der FrauenGeschichte e.V. Auszeichnungen: Johanna Loewenherz Preis, Bundesverdienstkreuz. Kontakt: kuhn.bonn@freenet.de.

#### **Prof. Dr. Julia Lepperhoff**

Geb. 1969, seit 2008 Professorin am Institut für Sozialpolitik an der Evangelischen Fachhochschule Berlin. Studium der Politikwissenschaft an der Philipps-Universität Marburg und der FU Berlin (1988-1995), Dissertation zum Thema „Gesundheitspolitische Reformdiskussionen in Frankreich und Deutschland von 1990 bis 2000 – Wohlfahrtskulturen im Ländervergleich“ an der FU Berlin (2002), Wissenschaftliche Mitarbeiterin im BMBF-geförderten Forschungsprojekt „GendA – Netzwerk feministische Arbeitsforschung“ (2002-2005), Wissenschaftliche Mitarbeiterin am GenderKompetenzZentrum an der Humboldt-Universität zu Berlin (2006-2007). Mitherausgeberin der Femina Politica – Zeitschrift für feministische Politikwissenschaft. Arbeitsgebiete: Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, Gleichstellungs- und Antidiskriminierungspolitik, Integrationspolitik, Gender Studies. Kontakt: lepperhoff@evfh-berlin.de.

#### **Karin Linde**

Geb. 1953, ein Sohn, Diplom-Soziologin. Von 1987 bis 1995 beim Paritätischen Wohlfahrtsverband, Landesverband NRW, zuletzt als Referentin für den Bereich „Arbeit“. Seit 1995 Beraterin bei der Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung mbH (G.I.B.) Bottrop, fachliche Begleitung der ESF-kofinanzierten Landesarbeitsmarktpolitik, insbesondere zur Beratung von arbeitsmarktpolitischen Frauenprojekten, zuletzt zu den Programmen „Regionen Stärken Frauen“ (2004-2008) und „Brücken bauen in den Beruf“ (seit 2007). Vertreterin der G.I.B. im Zusammenschluss „Gender Netzwerk NRW“. Kontakt: k.linde@gib.nrw.de.

#### **Dr. rer. pol. Birgit Locher**

Politikwissenschaftlerin und Politikberaterin. Geb. 1969, Studium der Politikwissenschaften, Geschichte und Germanistik an der Universität Konstanz, 1997 Magister Artium. 1992-1993 Fulbright-Stipendiatin an der Rutgers University, USA. 1996-1997 Post-Graduiertenstipendium des DAAD für Forschungsaufenthalt an der Cornell University, USA. Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Centre for European Studies, Universität Bremen (1997-2001) und an der Universität der Bundeswehr, Hamburg (2001-2002). Teilnahme am Nachwuchsförderprogramm der Universität Tübingen (2003-2007). Zahlreiche Publikationen im Bereich Gender und Internationale bzw. Europäische Politik sowie Internationale Organisationen. Mitarbeit in Forschungsprojekten zu den Themen Menschenrechte und Gleichstellungspolitik. 2002 Promotion über Frauenhandel in der Europäischen Union („Trafficking in Women in the European Union: Norms, Advocacy Networks and Policy-Change“, VS-Verlag, 2007). Leitung eines internationalen Kooperationsprojektes (zusammen mit PD Dr. Jutta Joachim) zu zivilgesellschaftlichem Engagement in der UN und der EU, dessen Ergebnisse unter dem Titel „Transnational Activism in the UN and the EU: A Comparative Study“ 2008 bei Routledge erscheinen. Seit 2003 Parlamentarische Beraterin der Grünen im Landtag von Baden-Württemberg. Lehrbeauftragte am Institut für Politikwissenschaft, Universität Tübingen. Kontakt: birgit.locher-finke@gruene.landtag-bw.de.

#### **Dr. Nina Christiane Lück**

Geb. 1973. Studium Generale am Leibniz Kolleg Tübingen. Studium der Rechtswissenschaften an den Universitäten Jena, Limerick (Irland), der Humboldt-Universität Berlin und der Europa-Universität Viadrina in Frankfurt/Oder. Nebentätigkeit als Dozentin für Englisch und Wirtschaftsenglisch. Examen 2004. Promotion zum Thema „Die Anwendbarkeit des Corporate Governance Kodex auf Stiftungen“. Seit 2004 Korrekturassistentin und Lehrbeauftragte an den Universitäten Rostock und Oldenburg (Hanse Law School). Seit September 2006 Referendarin am OLG Oldenburg. Verschiedene Veröffentlichungen zu europa- und völkerrechtlichen Fragestellungen. Kontakt: nina.c.lueck@uni-oldenburg.de.

#### **Prof. Dr. Friederike Maier**

Geb. 1954, Studium der Volkswirtschaftslehre an der FU Berlin, 1978 Diplom-Volkswirtin, 1986 Promotion zur Dr. rer. pol. an der FU Berlin. 1980 - 1992 Wissenschaftliche Mitarbeiterin und Projektleiterin am Wissenschaftszentrum Berlin, Forschungsschwerpunkt Arbeitsmarkt und Beschäftigung. Seit 1992 Professorin für Volkswirtschaftslehre mit dem Schwerpunkt Verteilung und Sozialpolitik an der Fachhochschule für Wirtschaft Berlin. Direktorin des Harriet Taylor Mill-Instituts für Gender und Ökonomie der FHW Berlin. Mitglied des Ökonominen-Netzwerkes efas (economics, feminism and science). Deutsche Expertin im europäischen Netzwerk „Expert Group in Gender and Employment“. Schwerpunkte in Lehre und Forschung: Arbeitsmarkt, Sozialpolitik, Gender in den Wirtschaftswissenschaften, Genderaspekte der Globalisierung, Makroökonomische Entwicklungen und Gender. Neueste Veröffentlichung: Andrea-Hilla Carl, Friederike Maier und Dorothea Schmidt: Auf halbem Weg - Die Studien- und Arbeitsmarktsituation von Ökonominen im Wandel, edition sigma, fhw-forschung Band 48/49, Berlin 2008. Kontakt: Friederike.Maier@fhw-berlin.de.



**Ute Mankel**

Geb. 1952, eine Tochter und eine Enkeltochter. Studium der Sozialwissenschaften an der Ruhruniversität Bochum; seit 1978 bei Trägern der Wohlfahrtsverbände Tätigkeiten in verschiedenen arbeitsmarktpolitischen Projekten, wie der Entwicklung von Arbeitslosenzentren, Beschäftigungsprojekten für Jugendliche mit dem besonderen Schwerpunkt auf der Arbeit mit Frauen- und Mädchen. Seit 1992 Beraterin bei der Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung mbH (G.I.B.) Bottrop. Begleitung der Umsetzung der ESF-kofinanzierten Landesarbeitspolitik in Nordrhein-Westfalen, zunächst in der Beratung von Frauenprojekten, seit mehr als 10 Jahren Entwicklung und Begleitung der regionalisierten Arbeitspolitik und Koordination der Regionalagenturen NRW. Seit Beginn der ESF-Strukturfondsphase ab 2000 ein besonderer Schwerpunkt bei der Implementation von Gender Mainstreaming in der Arbeitspolitik durch die Entwicklung von Arbeitshilfen und Fortbildungsangeboten. Kontakt: u.mankel@gib.nrw.de.

**Prof. Dr. Brigitte Rauschenbach**

Geb. 1943, aufgewachsen im süddeutschen Raum, wohnhaft in Berlin, verheiratet, zwei erwachsene Söhne. Grenzgängerin zwischen den Disziplinen Philosophie, Politische Wissenschaften und Psychologie. Bis 2007 Professorin für Politikwissenschaft unter besonderer Berücksichtigung der Geschlechterverhältnisse am Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft der Freien Universität Berlin. Arbeitsschwerpunkte: Geschlechterverhältnisse, Politische Philosophie, Politische Psychologie, Mentalitätsgeschichte, Erinnerungspolitik. Mitherausgeberin des geschlechterpolitischen Portals: Genderpolitik-online. Kontakt: werausch@zedat.fu-berlin.de.

**Dr. oec. Juliane Roloff**

Geb. 1945. Banklehre, Studium der Finanzökonomie. 1974 Promotion zum Doktor der Wirtschaftswissenschaften. Wissenschaftliche Mitarbeiterin (1974 – 1985) am Zentralinstitut für Wirtschaftswissenschaften und (1985 – 1991) am Institut für Soziologie und Sozialpolitik der Akademie der Wissenschaften der DDR, Berlin. 1992 Wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Projektgruppe „Demographie“ bei der Koordinierungs- und Aufbauinitiative e. V. und kurzzeitig Einzelwissenschaftlerin auf dem Gebiet der Demographie/Soziologie/Ökonomie im Wissenschaftler-Integrations-Programm (WIP), Berlin. 1993 – 1998 Mitglied des Beirates zur Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frau und Mann des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Seit 1993 am Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung in Wiesbaden: zuständig für den Bereich „Demographische Alterung, Politiken der sozialen Sicherung und Konsequenzen der demographischen Alterung“. Kontakt: Juliane.Roloff@destatis.de.

**Prof. Dr. Beate Rudolf**

Juniorprofessorin für Öffentliches Recht und Gleichstellungsrecht am Fachbereich Rechtswissenschaft der Freien Universität Berlin. Forschungs- und Veröffentlichungsschwerpunkte: Völker- und Europarecht, vergleichendes Verfassungsrecht, insbesondere Menschenrechte und Antidiskriminierungsrecht. Leiterin des Forschungsprojekts „Völkerrechtliche Standards für Governance in schwachen und zerfallenden Staaten“ im Rahmen des Sonderforschungsbereichs „Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit“ an der Freien Universität Berlin, Mitglied des Netzwerks von Rechtsexpert/-inn/-en der Europäischen Kommission im Bereich der Geschlechtergleichstellung, Vizepräsidentin der European Women Lawyers' Association (EWLA). Aktuelle Veröffentlichungen: Europarecht aus Frauensicht (Hg., Baden-Baden 2008, i.E.), Europa und die Menschenrechte (Hg., Baden-Baden 2008). Kontakt: Beate.Rudolf@fu-berlin.de.

**Dr. Anneli Rüling**

Geb. 1974. Studium der Politikwissenschaft an der Universität Bonn und der Freien Universität Berlin, Master of Science (Sociology) an der London School of Economics. Wissenschaftliche Mitarbeiterin im Masterstudiengang „Gender und Arbeit“ an der Hamburger Universität für Wirtschaft und Politik und im

Forschungsprojekt „Geschlechterdemokratie in der Erwerbs- und Familienarbeit“ an der FU Berlin; Promotion an der FU Berlin als Stipendiatin der Hans-Böckler-Stiftung. Freiberufliche Forschungs- und Lehrtätigkeiten an verschiedenen Universitäten sowie als Partnerin im SowiTra-Institut für sozialwissenschaftlichen Transfer. Derzeit Wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Universität Göttingen, Institut für Soziologie und Gastwissenschaftlerin im Kompetenzzentrum familienbezogene Leistungen des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Aktuelle Veröffentlichungen: Rüling/Kassner (2007): Familienpolitik aus der Gleichstellungsperspektive. Ein europäischer Vergleich. Studie im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin; (zus. mit Kassner) (2007): Die Entwicklung eines Adult Worker Model in Europa? Die Modernisierung familienpolitischer Leistungen zwischen De- und Re-Familialisierung, in: Zeitschrift für Frauenforschung & Geschlechterstudien, H. 3-4, S. 22-37. Kontakt: rueling@gmx.de.

**Prof. Dr. Birgit Sauer**

Politikwissenschaftlerin, Univ.-Professorin am Institut für Politikwissenschaft an der Universität Wien. Studium der Fächer Politikwissenschaft und Germanistik in Tübingen und der FU Berlin. Promotion 1993 an der FU Berlin, Habilitation 2000 an der Universität Wien. Gastprofessorin an der Kon-Kuk-Universität in Seoul/Korea, an den Universitäten Klagenfurt/Österreich, Mainz/Deutschland und an der Florida Atlantic University. Forschungsschwerpunkte: Governance und Geschlecht/Critical Governance Studies, Politik der Geschlechterverhältnisse, Staats-, Demokratie- und Institutionentheorien, Politik und Kultur sowie vergleichende Policy-Forschung. Co-Koordinatorin des 6. EU-Framework-Projekts VEIL (Values and Equality in Liberal Democracies). Jüngste Publikationen: Zwangsfreiheiten. Multikulturalität und Feminismus, hrsg. gemeinsam mit Sabine Strasser. Wien: ProMedia 2008; Frauenhandel. Diskurse und Praktiken, hrsg. zusammen mit Jürgen Nautz. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht 2008. Kontakt: Birgit.Sauer@univie.ac.at.

**Prof. Dr. Dagmar Schiek**

Geb. 1962, seit 2007 Chair in European Law an der Universität Leeds (Großbritannien) und Direktorin des Centre of European Law and Legal Studies (CELLS). Studium der Rechtswissenschaften und der Journalistik in Hamburg, Aufbaustudium „European Young Lawyers“ in London (King's College). Promotion 1992 (Hamburg) zur Dr. jur. mit der Arbeit „Nachtarbeitsverbot für Arbeiterinnen. Deregulierung im Namen der Gleichberechtigung?“ (Nomos: Baden-Baden 1992). Habilitation für deutsches und europäisches Zivil- und Arbeitsrecht (Bremen 1999) mit der Habilitationsschrift „Differenzierte Gerechtigkeit? Diskriminierungsschutz und Vertragsrecht“ (Nomos: Baden-Baden 1999). Neueste Buchveröffentlichung im Anti-Diskriminierungsrecht: Schiek/Chege (Hg.) European Union Non-Discrimination Law. Comparative Perspectives on Multidimensional Equality Law (Routledge Cavendish: London 2008). <http://www.law.leeds.ac.uk/european> (für Informationen zur Person auf „people“ klicken und dann auf den Namen im rechten Fenster). Kontakt: d.g.schiek@leeds.ac.uk.

**Cornelia Schlebusch**

Geb. 1962, zwei Kinder. Floristin, Sozialwissenschaftlerin und feministische Bildungsreferentin. Zehn Jahre Tätigkeit in der beruflichen Bildungsarbeit in Belgien. 2005 – 2007 Beschäftigung beim Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen in den Arbeitsgebieten Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik und gesellschaftliche Teilhabe. Gutachterin für das Förderprogramm „Regionen Stärken Frauen“ bei der Gesellschaft für Innovative Beschäftigungsförderung (G.I.B.), seit 2006 Mitarbeiterin des Zentrums Frau in Beruf und Technik, Castrop Rauxel. Seit 2007 Koordinatorin der Landesinitiative W (Wiedereinstieg). Neuere Veröffentlichungen: Vie Feminine (Hg.): Frauenförderung konkret: Eine Studie zu Ausbildungs- und Integrationsprojekten für Frauen in der Euregio Maas-Rhein und in der Großregion Saar-Lor-Lux (2001), ZFBT (Hg.), in Zusammenarbeit mit Christina Soltani: Beste Aussichten. Elf Frauen um die Sechzig. (2006). Kontakt: schlebusch@zfbt.de.

**Barbarita Schreiber**

Geb. 1954, verheiratet, zwei Söhne. Abschluss des Studiums der Soziologie, Germanistik und Politikwissenschaft an den Universitäten Berlin und Tübingen mit 1. Staatsexamen 1979, 2. Staatsexamen für Lehramt Sek. II 1983. 1980 Initiativprojekt – Begleitung und Auswertung der Alphabetisierungskampagne in Nicaragua. 1981 Alphabetisierungs- und Integrationskurse für Asylbewerber/-innen. 1983/84 Stipendium der Carl-Duisberg-Gesellschaft – Feldforschung und Evaluation eines ländlichen Entwicklungsprojekts der Universidad Ibero-americana in Mexiko. 1984 – 1990 Wissenschaftliche Mitarbeiterin im Europäischen Parlament in Brüssel, zuständig für Entwicklungszusammenarbeit und Außenwirtschaft. 1991 Familienpause und freiberufliche Tätigkeit als Referentin und Publizistin mit Themenschwerpunkt EU-Binnenmarkt und 500 Jahre Kolonialismus. Seit 1993 Parlamentarische Beraterin der Grünen im Landtag Baden-Württemberg, zuständig für Europa-, Entwicklungs- und Frauenpolitik. Ehrenamtlich tätig im Frauenrat Esslingen, Sprecherin des regionalen Netzwerks seit 2002. Kontakt: barbarita.schreiber@gruene.landtag-bw.de.

**Ulrike Schultz**

Geb. 1947, verheiratet, zwei Töchter, zwei Enkel. Studium der Rechtswissenschaften in München und Münster. 1971-1973 Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer, seit 1976 an der FernUniversität Hagen, Akad. Oberrätin. Leiterin des Referats Didaktik der Rechtswissenschaft im Zentrum für Medien und IT. Schwerpunkte: Rechtsdidaktik, Medienarbeit, (Kommunikations-)Trainings insbesondere für Juristen und Juristinnen. Durchführung von (juristischen) Weiterbildungsprogrammen: „Didaktik des Rechtskundeunterrichts“, „Frauen im Recht“, „Einführung in den Anwaltsberuf“, „Virtual International Gender Studies (VINGS)“. In der Gleichstellungsarbeit der FernUniversität aktiv. „Head“ einer internationalen, rechtssoziologischen Forschungsgruppe „Women in the Legal Profession“. Im Editorial Board des International Journal for the Legal Profession, Mitglied des Vorstands des Research Committee for the Sociology of Law und des Onati International Institute for the Sociology of Law. Erstellung der Handbücher „Frauen und Recht“, „Frauenbilder“, „Demografischer Wandel. Die Stadt, die Frauen und die Zukunft“ für das nordrhein-westfälische Frauenministerium. <http://www.ulrikeschultz.de>. Kontakt: Ulrike.Schultz@FernUni-Hagen.de.

**Mia Senden**

Seit 1990 bei der Berufsbildungsstätte Westmünsterland GmbH (BBS) in Ahaus, vorwiegend im Bereich beruflicher Frauenförderung. Seit 2000 Tätigkeit in europäischen Projekten zur Förderung der Chancengleichheit, zunächst in einem Leonardo-Projekt, dann im Rahmen von EQUAL in der ersten und zweiten Förderrunde. Kontakt: info@bbs-ahaus.de.

**Ines Spengler**

Geb. 1958, Studium an der FH Köln zur Dipl. Übersetzerin. Seit 1993 Beschäftigung beim Deutschen Städte-tag, zunächst im Dezernat Soziales, seit 2000 in der Europa-/Auslandsabteilung, zugleich in der deutschen Sektion des Rates der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE). Arbeitsgebiete: Informationen über EU-Aktionsprogramme, kommunale Partnerschaftsarbeit, John J. McCloy Stipendiatenprogramm und redaktionelle Tätigkeiten. Kontakt: ines.spengler@staedtetag.de.

**Christel Steylaers**

Geb. 1959, Diplom Politologin (FU Berlin). Kommunale Frauen- und Gleichstellungsbeauftragte in Remscheid seit 1986. Langjährige Sprecherin der Landesarbeitsgemeinschaft kommunaler Frauenbüros/Gleichstellungsstellen NRW (1994 – 2000, erneut seit 2007) und der Bundesarbeitsgemeinschaft kommunaler Frauenbüros/Gleichstellungsstellen (2000 – 2006). Arbeitsschwerpunkte: Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, Tarif- und Beamtenrecht, Landesgleichstellungsgesetz und Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz, Frauen mit Zuwanderungsgeschichte. Kontakt: steylaers@str.de.

**Bettina Vaupel**

Geb. 1961, Dipl.-Ök. (RUB). 1987-1997 Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Seminar für Wirtschafts- und Finanzpolitik der Ruhr-Universität Bochum, 1997-1999 Projektplanerin für Arbeitsmarktprojekte für einen überregionalen Bildungsträger, seit 1999 Mitarbeiterin des Zentrums Frau in Beruf und Technik in Castrop-Rauxel. Koordinatorin des Handlungsfeldes Gender Mainstreaming in der Arbeits- und Strukturpolitik u. a. Begleitung Ziel 2 NRW, Chancengleichheit in Unternehmen der Privatwirtschaft Luxemburg, Tätigkeiten in EQUAL-Partnerschaften, Sprecherin des Zusammenschlusses „Gender Netzwerk NRW“. Kontakt: vaupel@zfbt.de.

**Rita Viehoff**

Geb. 1960 in Hagen, Studium der Geschichte, Pädagogik, Literatur- und Sprachwissenschaften an der RUB Bochum (Abschluß MA), Ausbildung als Journalistin und Pressereferentin. Seit 1991 Mitarbeiterin, seit 2006 Leiterin des Kulturamtes der Stadt Hagen. Nebenberufliche künstlerische Ausbildung in Malerei und Bildhauerei. Aufgabenschwerpunkte: Programmleitung für kulturelle Sommerprogramme, internationale und interkulturelle Projekte sowie Literatur (Lyrikpreisverleihung) und Tanztheater. Kontakt: Rita.Viehoff@Stadt-Hagen.de.

**Dr. Gabriele Wilde**

Geb. 1958, Politikwissenschaftlerin (M.A.), Lehrkraft für besondere Aufgaben im Fach Politikwissenschaft an der Bergischen Universität Wuppertal. Arbeit an der Habilitationsschrift zum Thema: Bürgerschaftlicher Konstitutionalismus in Europa (Arbeitstitel). Promotion 2000 an der Universität Essen. 2001 - 2008 Wissenschaftliche Mitarbeiterin im Fach Politikwissenschaft an der Bergischen Universität Wuppertal. 1990 - 1997 Wissenschaftliche Mitarbeiterin und Lehrbeauftragte am Otto-Suhr-Institut der FU Berlin. Mitbegründerin und Redaktionsmitglied der femina politica. Arbeitsschwerpunkte: (Rechts-), Staats- und Demokratietheorien, Feministische Theorien, Verfassungstheorien und politische Theorien zur Integration der EU, Politisches System der EU, Staats- und Unionsbürgerschaft, Verfassungspolitik. Publikationen u. a.: Staatsbürgerschaft und Bürgerschaftspolitik in Europa aus feministischer Perspektive, in: Mackert, Jürgen/Müller, Hans-Peter (Hg.) 2007: Moderne (Staats)Bürgerschaft. Wiesbaden: VS-Verlag, S. 373-394; Zum Verhältnis von Recht und Politik in Theorien zum demokratischen Verfassungsstaat in Europa. Eine kritische Betrachtung aus Geschlechterperspektive, in: Becker, Michael/Zimmerling, Ruth (Hg.) 2006: Recht und Politik. PVS-Sonderband 36. Wiesbaden: VS Verlag, S.184-203. Kontakt: gabriele.wilde@uni-wuppertal.de.

Diese Druckschrift wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit der Landesregierung Nordrhein-Westfalen herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlwerberinnen und -werbern oder Wahlhelferinnen und -helfern während eines Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Landtags-, Bundestags- und Kommunalwahlen sowie auch für die Wahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments.

Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung.

Eine Verwendung dieser Druckschrift durch Parteien oder sie unterstützende Organisationen ausschließlich zur Unterrichtung ihrer eigenen Mitglieder bleibt hiervon unberührt. Unabhängig davon, wann, auf welchem Wege und in welcher Anzahl diese Schrift der Empfängerin oder dem Empfänger zugegangen ist, darf sie auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Landesregierung zu Gunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte.



Ministerium für Generationen,  
Familie, Frauen und Integration  
des Landes Nordrhein-Westfalen  
Horionplatz 1, 40213 Düsseldorf  
Telefon 0211 8618-50  
info@mgffi.nrw.de  
www.mgffi.nrw.de