

Uta Klein

Geschlechterverhältnisse,  
Geschlechterpolitik  
und Gleichstellungspolitik  
in der Europäischen Union

Akteure – Themen – Ergebnisse

2., aktualisierte Auflage

**LEHRBUCH**

 Springer VS

# Inhalt

---

1	Einleitung .....	7
2	Europäische Integration, Sozialpolitik und Gleichstellungspolitik – ein Überblick .....	14
2.1	Sozialpolitik in der Union .....	14
2.2	Europäische Integration und Geschlecht .....	25
2.2.1	Politisch-rechtliche Integration und Gleichstellung .....	26
2.2.2	Marktintegration und Geschlechterverhältnisse .....	28
2.2.3	Kulturelle Integration und Geschlechterverhältnisse .....	34
3	Institutionen und Instrumente der Gleichstellungspolitik der EU .....	37
3.1	Institutionen .....	37
3.2	Rechtsgrundlagen und Rechtsdurchsetzung .....	50
3.2.1	Primäres und sekundäres Unionsrecht .....	50
3.2.2	Gesetzesentstehung und Mitentscheidungsverfahren .....	55
3.2.3	Verfahrensarten des EuGH .....	59
3.2.4	Petitionsrecht und Bürgerbeauftragte .....	62
3.3	Kampagnen, Maßnahmen, Programme .....	63
4	Phasen des europäischen Gleichstellungsrechts .....	69
4.1	Lohngleichheit als Ausgangspunkt .....	70
4.2	Die Ausweitung auf Gleichstellungspolitik .....	72
4.3	Gleichstellung als Querschnittsaufgabe und Gender Mainstreaming .....	84
4.4	Die Ausweitung auf Antidiskriminierung .....	89
4.4.1	Gender Mainstreaming: Weitere Entwicklung .....	97
4.4.2	Antidiskriminierung .....	101
4.4.3	Verfassungsentwurf und Lissabon-Vertrag .....	103
5	Strategien, Ziele und Konzepte europäischer Gleichstellungspolitik ....	109
5.1	Rechtliche Strategien .....	110
5.1.1	Das Lohngleichheitsgebot .....	110
5.1.2	Diskriminierungsabbau .....	113
5.1.3	Indirekte oder mittelbare Diskriminierung .....	119
5.1.4	Legitimität und Legalität positiver Maßnahmen .....	122

5.2	Politische Strategien und Ziele .....	127
5.2.1	Frauenpolitik, Gleichstellungspolitik, Gender Mainstreaming: Die Strategie .....	127
5.2.2	Geschlechtergleichheit – Geschlechtergerechtigkeit: Das Ziel .....	140
<b>6</b>	<b>Soziale Ungleichheit und Geschlechterverhältnisse im europäischen Vergleich .....</b>	<b>150</b>
6.1	Erwerbsarbeit .....	151
6.2	Familiertätigkeit und Erwerbsarbeit .....	173
6.3	Der weitere Care-Bereich .....	186
6.4	Gewalt im Geschlechterverhältnis .....	189
<b>7</b>	<b>Voraussetzungen und Konsequenzen für die Geschlechterpolitik in den Mitgliedsstaaten .....</b>	<b>216</b>
7.1	Geschlechterverhältnisse und Wohlfahrtsstaatssysteme .....	217
7.2	Die Transformationsstaaten .....	227
7.2.1	Staatssozialistische Systeme .....	228
7.2.2	Geschlechterverhältnisse in den mittel- und osteuropäischen Staaten heute .....	230
7.2.3	Herausforderungen an die Gleichstellungspolitik und die politische Partizipation von Frauen .....	237
<b>8</b>	<b>Bilanz .....</b>	<b>243</b>
	<b>Bibliographie .....</b>	<b>250</b>
	<b>Informationsteil .....</b>	<b>264</b>
1.	Frauen im Europäischen Parlament – Deutsche Abgeordnete .....	265
2.	EU-Richtlinien zur Gleichstellung der Geschlechter, Frauenrechten und Anti-Diskriminierung .....	267
3.	Wichtige Informationen und Adressen zu Frauen, Gleichstellung der Geschlechter und Antidiskriminierung in Europa .....	271
	<b>Glossar .....</b>	<b>288</b>
	<b>Abbildungs- und Tabellenverzeichnis .....</b>	<b>305</b>
	<b>Register .....</b>	<b>306</b>

## 6 Soziale Ungleichheit und Geschlechterverhältnisse im europäischen Vergleich

---

Gleichstellungspolitik reagiert auf ungleiche Lebensverhältnisse von Frauen und Männern und auf gesellschaftliche Benachteiligung von Frauen. Die ungleichen Lebensverhältnisse der beiden Geschlechtsgruppen drücken sich in ungleicher Verteilung der Zugangschancen zu gesellschaftlichen Ressourcen aus – ökonomischen, politischen, sozialen und symbolischen Ressourcen wie beispielsweise Machtpositionen in Wirtschaft und Politik.

Soziale Ungleichheit ist ein klassisches Thema der Soziologie. Im Unterschied zu früheren vertikalen Ansätzen der Ungleichheitsforschung (die auf Klassen- und Schichtzugehörigkeit orientiert war), begreift die soziologische Frauen- und Geschlechterforschung Geschlecht als Strukturkategorie (vgl. Beer 1990; vgl. als Überblick Gottschall 2000). Geschlecht strukturiert alle gesellschaftlichen Bereiche, sie strukturiert Erwerbsarbeit, Öffentlichkeit, Politik und private Lebensverhältnisse. **Zugleich gibt es neben Geschlecht weitere ungleichheitsrelevante Kategorien** wie ethnische Herkunft, Behinderung oder Alter. So variiert Geschlecht in unterschiedlichen Lebenslagen und kann von anderen Kriterien überlagert werden bzw. je nach Kontext mehr oder weniger relevant sein. Soziale Ungleichheit zwischen den Geschlechtern kann daher auch nicht nur auf eine einzige Ursache zurückgeführt werden. Gesellschaftliche Institutionen, sei es die Familie oder der Staat, sind von geschlechtstypischen Machtverhältnissen durchzogen und miteinander verbunden, wie in Kapitel 7 für die unterschiedlichen Wohlfahrtsstaatstypen verdeutlicht wird.

Gesellschaftliche Bereiche sind unterschiedlich bewertet. Erwerbsarbeit, Wirtschaft insgesamt oder Politik sind gesellschaftlich hoch bewertet gegenüber der als privat empfundenen, wenig wahrgenommenen und unbezahlten Haus- und Familienarbeit. Gestützt wird dies durch sozialpolitische Regelungen, die eine ökonomische Unabhängigkeit an „Erfolg“ im Erwerbsleben koppeln und sich häufig noch an dem Mythos des so genannten „Normalarbeitsverhältnisses“ (Vollzeit, lebenslang) orientieren. Frauen, die durch ihre Zuständigkeit für – heute – beide Bereiche in ihren Lebensläufen häufigere Unterbrechungen haben, sind dadurch ökonomisch benachteiligt.

Die geschlechtliche Arbeitsteilung durchzieht auch Berufe. Analysen über einen „Geschlechtswechsel“ von Berufen zeigen, dass „Verweiblichung“ von Berufen mit Statusverlust, „Vermännlichung“ mit Statusgewinn verbunden ist. Frauen, die in Berufe vordringen, die zuvor Männern vorbehalten waren, stoßen auf Widerstand.

Innerhalb der Berufe zeigen sich dann Zuständigkeitsbereiche, die aus dem Bemühen resultieren, die Geschlechterdifferenzierung herzustellen. Im angelsächsischen Bereich spricht man von einem „sameness-taboo“. Ein Beispiel sind Spezialisierungen innerhalb zum Beispiel der medizinischen oder juristischen Berufe. Je prestigeträchtiger die Spezialisierung, desto geringer der Frauenanteil. Die Vergeschlechtlichung bedeutet daher immer auch eine Hierarchisierung.

Wichtig ist dabei, dass die Arbeitsteilung die Geschlechterdifferenzierung hervorbringt, die Geschlechtsunterscheidung wird institutionell reproduziert – was im Alltag aber verborgen bleibt bzw. was als selbstverständlich wahrgenommen wird.

Im Folgenden werden Spezifika des Arbeitsmarktes sowie Gemeinsamkeiten und Unterschiede der europäischen Länder dargestellt. Das Problem der Vereinbarkeit von Familie und Beruf wird ebenso im Ländervergleich verdeutlicht. Diese Bereiche sind es, die in der Gleichstellungspolitik im Vordergrund stehen, wie wir zuvor an gleichstellungsrechtlichen und -politischen Maßnahmen gesehen haben und was im Folgenden auch deutlich wird. Dabei – dies sei vorweg bemerkt – war der Gender-Aspekt in der EU-Politik vor 2005 prominenter und droht seitdem, auf den Ausbau der Erwerbsrate von Frauen reduziert zu werden. Diese Fokussierung auf Erwerbsarbeit birgt eine gewisse Gefahr, indem Frauen als „Problemgruppe“ des Arbeitsmarktes wahrgenommen werden und zudem dieser Ausbau sehr an Quantität orientiert ist. Entscheidend in Hinblick auf Geschlechterpolitik ist es daher, eine Umverteilung sowohl der Erwerbsarbeit als auch der „Care“-Arbeit zwischen den Geschlechtern anzustreben und nicht, Frauen der männlichen Norm anzupassen. Gesellschaftlich adäquat ist die geschlechtliche Arbeitsteilung ohnehin nicht mehr. Männer können lebenslange Erwerbsarbeit kaum noch realisieren, und Frauen wollen ihre Bildungsabschlüsse auf dem Arbeitsmarkt entsprechend einsetzen und sehen sich immer weniger als „natürlich“ zuständig für Familienarbeit.

Ein weiterer wesentlicher Bereich der Geschlechterpolitik ist Gewalt, ein Thema, das die Frauenbewegung erfolgreich auf die Agenda institutionalisierter Gleichstellungspolitik gesetzt hat. Auch hier geht es um Machtverhältnisse. Gewalt gegen Frauen festigt männliche Macht über Frauen. Zunehmend wird erkannt, dass hegemoniale Männlichkeit auch Gewalt gegen Männer einsetzt.

Wie in Kapitel 4 erläutert, ist die jeweilige Strategie der Gleichstellungspolitik ein komplexer Aushandlungsprozess zwischen Mitgliedern der Kommission, der Regierungen der Mitgliedsstaaten, der Sozialpartner und der Meinungs- und Interessensgruppen.

## 6.1 Erwerbsarbeit

Der Schwerpunkt der Sozialpolitik und der Gleichstellungspolitik liegt auf der Förderung des Beschäftigungsniveaus in den Mitgliedsstaaten. 1997 wurde die „Beschäftigungsstrategie“ eingeführt, die bis 2002 Gültigkeit hatte und die aus vier Säulen bestand. Eine dieser Säulen war die Förderung der Chancengleichheit von Männern und Frauen, der damit eine hohe Priorität eingeräumt wurde. Damit

sollte die Frauenerwerbsrate erhöht werden. Zudem sollte Gender Mainstreaming garantieren, dass Chancengleichheit ein Ziel aller Maßnahmen zur Beschäftigungsförderung darstellt. 2005 wurden die Lissabonziele verabschiedet (vgl. Kapitel 4) und in die beschäftigungspolitischen Richtlinien 2008–2010 aufgenommen. Unter anderem sollte danach die Erwerbsrate von Frauen im Jahr 2010 die 60-Prozent-Marke erreichen. Die im März 2010 verabschiedete Europa 2020-Strategie verzichtete dann auf eine geschlechterdifferenzierte Zielquote und legt als Ziel eine allgemeine Erwerbsrate von 75 Prozent fest, die bis 2020 erreicht werden soll. Hierfür setzt die EU vor allem auf die Förderung flexibler Arbeitsbedingungen wie Teilzeit oder Heimarbeit – eine nicht unproblematische Strategie gerade aus Geschlechterperspektive. Zudem sollen die Kinderbetreuung ausgebaut und Angebote des lebenslangen Lernens, das heißt Bildungsangebote, verstärkt werden.

Um die europäische Beschäftigungspolitik bewerten zu können, werden im Folgenden ein Überblick über den geschlechtssegregierten Arbeitsmarkt gegeben und die Prämissen der Beschäftigungspolitik analysiert.

Allgemein lässt sich zunächst festhalten, dass die Erwerbsquote von Frauen im EU-Vergleich in den letzten 30 Jahren durchgehend angestiegen ist (vgl. Tabelle 7 für die letzten 20 Jahre). Die gestiegene Erwerbsarbeit von Frauen in dieser Periode wird als ein gemeinsames Merkmal der Modernisierung der Industriegesellschaften bewertet und betrifft die OECD Staaten durchgehend. Während in der Nachkriegszeit die Beschäftigungsordnungen sehr deutlich durch das Modell der männlichen Versorgerrolle (in Vollzeitform) geprägt waren, so hat diese an Zustimmung, Legitimität und Problemlösungskapazität eingebüßt. Wenn auch nicht in allen Ländern mit gleicher Geschwindigkeit, so ist doch insgesamt eine Veränderung hin zur gestiegenen Teilhabe von Frauen am Arbeitsmarkt zu beobachten. Dazu führten neben dem Bedarf durch das Wirtschaftswachstum eine Bildungsexpansion bei Frauen und die Ausweitung des Dienstleistungssektors infolge des Strukturwandels der Industriegesellschaften, der vor allem Frauenarbeitsplätze bereit stellte. Parallel sank die Geburtenrate.

Die **Bildungsabschlüsse** sind bei Frauen höher als bei Männern. Wir wissen von deutschen Haupt- und Sonderschulen, dass hier doppelt so viele Jungen wie Mädchen sind, während in den Gymnasien der Schülerinnenanteil 60 Prozent beträgt. Im Schnitt stimmt dies auch für die EU insgesamt. 81,3 Prozent der jungen Frauen weisen den Abschluss der Sekundarbildung vor, aber nur 75,6 Prozent der jungen Männer (vgl. Europäische Kommission 2010a). Über zehn Prozent sind die Diskrepanzen in Estland, Spanien, Zypern, Lettland, Litauen und Portugal. Noch beschleunigt durch die EU-Osterweiterung stieg aufgrund des höheren Bildungsstands in den neuen Mitgliedsstaaten der Prozentsatz von Hochschulabsolventinnen (Tertiärbereich) im Jahr 2003 auf 58 Prozent an und liegt auch 2007 in dieser Höhe (vgl. Cedefop 2003 und Europäische Kommission 2010a). Fast 20 Prozent der jungen Männer zwischen 18 und 24 haben im Schnitt der alten Mitgliedsstaaten (EU 15) lediglich den niedrigsten Schulabschluss gegenüber 14 Prozent der gleichaltrigen Frauen. Bei allen EU-Staaten sind es durchschnittlich 17,1 Prozent bzw. 12,7 Prozent. Überdurchschnittlich hoch ist für Männer der Anteil in Spanien

(36 Prozent), Italien (26 Prozent), Zypern (26 Prozent), Malta (46 Prozent) und Portugal (46 Prozent). In diesen Ländern sind auch die Quoten bei den Frauen höher, liegen aber durchweg um 10 Prozent niedriger als die der Männer (vgl. European Commission 2006, bis auf Malta). Die Schulabbruchrate liegt EU-weit bei über 20 Prozent und ist bei Jungen höher. Insofern war eines der Lissabon-Ziele, bis 2010 die Schulabbruchquote in allen Mitgliedsstaaten um mindestens die Hälfte zu verringern (bezogen auf die Quote des Jahres 2000, wobei eine durchschnittliche EU-Quote von 10 Prozent oder darunter angestrebt werden sollte).

Der Bereich der Bildungspolitik der EU gehört nicht zur Gleichstellungspolitik. Bedenkt man die enge Verknüpfung von Männlichkeitskonstruktion und Erwerbsarbeit, ist es erstaunlich, wie wenig sich die Forschung und Politik bisher dem Thema gewidmet hat. Für die Gleichstellungspolitik war (bisher?) das Thema Bildungsabschluss von jungen Männern kein Thema, da nach dem Schulabschluss eintritt, was mit geschlechtssegregiertem Arbeitsmarkt bezeichnet wird – mit allen Benachteiligungen, die sich für Frauen daraus ergeben. Junge Frauen haben weniger Chancen auf adäquate Ausbildungsplätze. **Es besteht eine ungleiche Geschlechterverteilung hinsichtlich der Berufswahl und auch hinsichtlich der Studienfachwahl.** Zwar setzen nach dem Pflichtschulabschluss mehr Frauen als Männer ihre Ausbildung fort, jedoch unterscheiden sich die Bildungsgänge, an denen Frauen bzw. Männer teilnehmen. In der EU nahmen von 1999 bis 2000 viermal so viele Männer wie Frauen ein Informatikstudium auf und fast ebenso groß war die Diskrepanz bei technischen Studiengängen. Fast dreimal so viele Frauen wie Männer waren hingegen in Studiengängen der Fachrichtungen Medizin, Sozial- und Erziehungswissenschaften eingeschrieben, wobei auch für diese Bereiche ein Beschäftigungswachstum erwartet wird. Als ein Lissabon-Ziel sollte die ungleiche Geschlechterverteilung bei Absolventen und Absolventinnen mathematischer, naturwissenschaftlicher und technischer Studiengänge um mindestens 50 Prozent bis 2010 abgebaut werden. Aus Gleichstellungsperspektive – diese Debatte spielt sich in der Bildungspolitik ab – wäre hier dringender Bedarf, umgekehrt auch **den Anteil von Männern in Sozial- und Erziehungsberufen zu erhöhen.**

Die **Beschäftigungsrate** von Frauen betrug in den Ländern der EU 1992 im Schnitt 50 Prozent, im Jahr 2000 in EU-15 insgesamt 54 Prozent und liegt heute bei 58,2 Prozent in EU-27 (vgl. Tabelle 7). In diesem Zeitraum ist der Anteil der erwerbstätigen Männer minimal gesunken, die Diskrepanz zwischen der Erwerbstätigenquote von Männern und Frauen nimmt leicht ab. Sie beträgt 13,7 Prozentpunkte (vgl. Europäische Kommission 2010a). Wie die folgende Tabelle zeigt, bestehen große Unterschiede im Vergleich der Mitgliedsstaaten untereinander. Die Rate der erwerbstätigen Frauen insgesamt betrug 1992 zwischen 31,5 Prozent (Spanien) und 73 Prozent (Schweden). Heute liegt die Spanne bei den westeuropäischen Ländern zwischen knapp über 46 Prozent (Italien) und 71,1 Prozent in Dänemark. Insgesamt „führen“ die nordischen Länder Schweden, Dänemark, Finnland und die Niederlande. Deutschland liegt mit 66,2 Prozent bei den Ländern mit den mittleren Frauenbeschäftigungsraten. Hier besteht zudem ein deutlicher Ost-West-Unterschied. In Ostdeutschland ist die Frauenerwerbsrate höher als

in Westdeutschland, gleicht sich in den letzten Jahren jedoch wegen hoher Arbeitslosigkeit und hoher Teilzeitquote an. Spanien mit einer immer noch niedrigen Beschäftigungsrate von Frauen (52,3 Prozent) hat innerhalb der letzten fünfzehn Jahre eine starke Steigerung zu verzeichnen. Auch wenn sich Kapitel 7 den Beitrittsländern ab 2004 im Detail widmet, seien hier für 2009 Daten genannt. Die Mehrheit der mittel- und osteuropäischen Mitgliedsstaaten weist eine Erwerbsrate der Frauen von nun 60 Prozent auf. Schlusslichter sind Ungarn (50,6), Rumänien (52) und Slowakei (52,3), abgesehen von Malta (39,3 Prozent). Um die Geschlechterdifferenzen zu verdeutlichen, werden in Tabelle 7 für 2009 die Erwerbsraten von Männern angegeben.

Tabelle 7: Beschäftigungsraten von Frauen im Alter von 15 bis 64 Jahren, 1992–2009 (in Prozent), von Männern für 2009 (in Prozent)

Land	1992	1996	2000	2003	2009 (F)	2009 (M)
<b>EU</b>	<b>50,2</b>	<b>50,2</b>	<b>53,6</b>	<b>55,0</b>	<b>(EU-27) 58,2</b>	<b>(EU-27) 70,7</b>
Dänemark	69,7	67,4	71,6	70,5	71,1	75,8
Schweden	73,1	68,1	70,9	71,5	70,3	75,1
Ver. Königreich	60,8	62,5	64,8	65,3	64,4	74,5
Finnland	63,7	59,4	64,2	65,7	66,9	69,4
Niederlande	51,8	55,8	63,5	65,8	69,3	80,0
Portugal	55,2	54,9	60,5	60,6	61,9	70,1
Österreich	–	58,4	59,6	62,8	66,4	77,1
Belgien	44,3	45,4	51,5	51,8	56,5	67,4
Frankreich	51,4	52,2	55,2	56,7	59,7	68,1
Irland	37,1	43,2	54,1	55,8	56,0	63,9
Luxemburg	45,7	43,8	50,1	–	57,2	73,1
Deutschland	55,9	55,3	58,1	58,8	66,2	76,9
Griechenland	36,2	38,7	41,2	43,9	48,1	70,9
Spanien	31,5	32,9	41,2	46,0	52,3	64,7
Italien	35,8	36,0	39,6	42,7	46,1	67,7
Bulgarien	–	–	–	–	56,4	63,0
Tsch. Republik	–	–	–	–	56,3	73,5
Estland	–	–	–	–	60,6	61,5
Zypern	–	–	–	–	63,0	76,7
Lettland	–	–	–	–	59,4	59,2
Litauen	–	–	–	–	58,7	56,8
Ungarn	–	–	–	–	50,6	60,4
Malta	–	–	–	–	39,3	72,4
Polen	–	–	–	–	53,0	65,6
Rumänien	–	–	–	–	52,0	65,7
Slowenien	–	–	–	–	62,6	69,6
Slowakei	–	–	–	–	52,3	65,2

Erstellt nach: Einzelne Jahresberichten (1992–2003) zur Gleichstellung von Frau und Mann; Eurostat für 2009. (Die Angaben für Deutschland für 1992 und 1996 beziehen sich auf die Bundesrepublik.)

Besonders groß sind die Geschlechterdifferenzen in Malta, Griechenland und Italien, über 20 Prozent. Für 2009 ist zu bedenken, dass sich die Finanz- und Wirtschaftskrise hier bemerkbar macht und in einigen Ländern die Beschäftigungsraten 2008 höher waren als 2009. Die Erwerbsquote ist besonders bei Geringqualifizier-

ten niedrig. Im Jahr 2001 waren in der EU nur 50 Prozent der Frauen, die lediglich über einen Pflichtschulabschluss verfügten, erwerbstätig, gegenüber mehr als 80 Prozent mit einem tertiären Bildungsabschluss (vgl. Cedefop 2003).

Werfen wir einen Blick auf die Arbeitslosigkeit (Tabelle 8).

*Tabelle 8: Arbeitslosigkeit der erwerbsfähigen Personen in EU-27 nach Geschlecht (2010, in Prozent)*

	<b>EU 27</b>	<b>BE</b>	<b>BU</b>	<b>CZ</b>	<b>DK</b>	<b>DE</b>	<b>EE</b>	<b>IE</b>
M	9,7	8,1	10,9	6,4	8,2	7,5	19,5	16,9
F	9,6	7,6	9,5	8,5	6,6	6,6	14,3	9,7
	<b>EL</b>	<b>ES</b>	<b>FR</b>	<b>IT</b>	<b>CY</b>	<b>LV</b>	<b>LT</b>	<b>LU</b>
M	9,9	19,7	9,4	7,6	6,0	21,7	21,2	3,8
F	16,2	20,5	10,2	9,7	6,4	15,7	14,5	5,5
	<b>HU</b>	<b>MT</b>	<b>NL</b>	<b>AT</b>	<b>PL</b>	<b>PT</b>	<b>RO</b>	<b>SI</b>
M	11,6	6,8	4,4	4,6	9,3	11,8	7,9	7,5
F	10,7	7,1	4,5	4,2	10,0	12,2	6,5	7,1
	<b>SK</b>	<b>SE</b>	<b>FI</b>	<b>GB</b>				
M	14,2	8,5	9,1	8,6				
F	14,6	8,2	7,6	6,8				

Erstellt nach: Eurostat-Daten (Zugriff: 2.1.2012).

Die Rate der Arbeitslosigkeit in EU-27 war von 2003 bis 2008 bei Frauen (10 auf 7,6 Prozent) und Männern (8,5 auf 6,7 Prozent) gesunken. Vor allem in den Mitgliedsstaaten der Beitrittsrunden 2004 und 2007 war die Arbeitslosigkeit durch den Systemwechsel sehr hoch (im Detail siehe Kapitel 7.2). Die Wirtschafts- und Finanzkrise machte sich 2009 bereits bemerkbar: Die Arbeitslosenzahlen stiegen auf 9 Prozent bei Frauen und 9,1 Prozent bei Männern. 2010 war sie dann deutlich weiter gestiegen: auf 9,6 bei Frauen und auf 9,7 bei Männern (Daten von Eurostat). In Griechenland, in Italien, in Frankreich, in Spanien, in Luxemburg, Malta, Polen, Portugal und in der Tschechischen Republik ist die Erwerbslosigkeit der Frauen höher als die der Männer.

Die Wirtschaftskrise, die zunächst vor allem die Männerarbeitsplätze betroffen hatte, erreichte 2010 dann auch Bereiche, in denen vorwiegend Frauen beschäftigt sind. Sowohl in EU-27 als auch in EU-17 betrug die Arbeitslosenraten für beide Geschlechter um die zehn Prozent.<sup>1</sup> Den traurigen Rekord verzeichnet Spanien mit etwa 20 Prozent bei beiden Geschlechtern und besonders dramatisch mit 43 Prozent bei den unter 25-Jährigen. Lettland und Litauen weisen für Männer extrem hohe Arbeitslosenquoten von mehr als 20 Prozent auf.

<sup>1</sup> Die folgenden Daten entstammen Pressemitteilung Eurostat vom 1.3.2011 (STAT/11/31).

Die Arbeitslosigkeit von Migranten und Migrantinnen variiert je nach Herkunftsland. Nicht-Staatsangehörige, die aber aus anderen Industrieländern stammen, haben dieselbe oder eine höhere Beschäftigungsquote und eine niedrigere Arbeitslosenquote als der EU-Durchschnitt, während Migrantinnen und Migranten aus anderen Ländern erheblich höhere Arbeitslosenquoten als der EU-Durchschnitt haben. Innerhalb der westeuropäischen Mitgliedsstaaten fällt auf, dass hohe Arbeitslosenraten bei Frauen in Ländern mit einer noch stärker traditionell zugewiesenen Frauenrolle zu verzeichnen sind: Spanien, Griechenland und Italien. Hieran zeigt sich zugleich die eingangs erwähnte Veränderung des Geschlechterverhältnisses: Einerseits drängen Frauen zunehmend auf den Arbeitsmarkt und es ist eine Schwächung des männlichen Versorgerideals festzustellen, andererseits verhindern in diesen Ländern traditionelle Strukturen eine gleichberechtigte Integration von Frauen ins Erwerbsleben.

#### ➔ Arbeitslosenquote

Die Arbeitslosenquote ist der Anteil der Arbeitslosen an der Erwerbsbevölkerung. Die Erwerbsbevölkerung ist die Summe der Erwerbstätigen und der Arbeitslosen. Zu den Arbeitslosen zählen alle Personen von 15 bis 74 Jahren, a) die während der Berichtswoche ohne Arbeit waren; b) die gegenwärtig für eine Beschäftigung verfügbar waren, das heißt Personen, die innerhalb der zwei auf die Berichtswoche folgenden Wochen für eine abhängige Beschäftigung oder eine selbständigesebständige Tätigkeit verfügbar waren; c) die aktiv auf Arbeitssuche waren, das heißt Personen, die innerhalb der letzten vier Wochen (einschließlich der Berichtswoche) spezifische Schritte unternommen haben, um eine abhängige Beschäftigung oder eine selbständige Tätigkeit zu finden oder die einen Arbeitsplatz gefunden haben, die Beschäftigung aber erst später, das heißt innerhalb eines Zeitraums von höchstens drei Monaten aufnehmen.

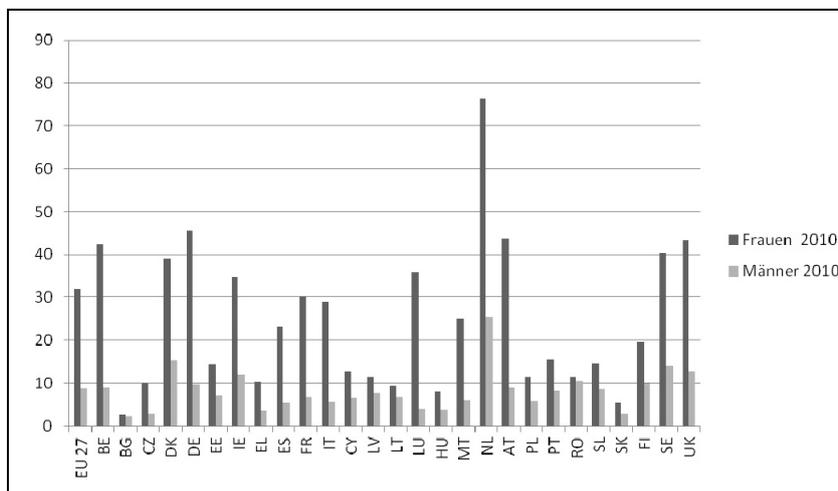
Definition von Eurostat.

Nun gibt die Erwerbstätigenrate keine Auskunft über die geleisteten Stunden. **Die Steigerung der Erwerbstätigkeit von Frauen geht einher mit einer Zunahme der Teilzeitquote.** Die Länder, in denen eine hohe Zunahme der weiblichen Erwerbstätigenquote zu verzeichnen ist, sind dieselben Länder, in denen die weibliche Teilzeitbeschäftigung wächst. Insgesamt arbeiten im EU-Durchschnitt im Jahr 2010 knapp 32 Prozent aller erwerbstätigen Frauen in Teilzeit gegenüber 8,7 Prozent der erwerbstätigen Männer (vgl. Abbildung 1). Die Schere zwischen Frauen und Männern in Teilzeit geht von Jahr zu Jahr auseinander. In den Niederlanden ist der Anteil der Teilzeitbeschäftigten der größte in der Union. Auch hier trifft zu, was generell gilt: Teilzeitbeschäftigung ist weitgehend den Frauen vorbehalten, wobei die Niederlande den höchsten Teilzeitanteil von Männer europaweit verzeichnet. Zwei Drittel der Beschäftigungsverhältnisse von Frauen sind Teilzeitbeschäftigungen gegenüber einem Fünftel der Männer. Auch Großbritannien verfügt mit

43,3 Prozent über einen überdurchschnittlich hohen Teilzeitanteil bei Frauen. Zu den höchsten Teilzeitbeschäftigungsquoten gehören neben den Niederlanden, dem Vereinigten Königreich auch Schweden (40,4 Prozent) und Deutschland (45,5 Prozent).

Während zudem der Teilzeitanteil bei Männern im Jugendalter (15–24 Jahre) am höchsten ist, ist er bei den Frauen unabhängig von den Altersgruppen. Eine hohe Frauenbeschäftigungsquote *ohne* eine hohe Teilzeitquote verzeichnen die Mitgliedsländer der letzten Beitrittsrunden wie Tschechien, Ungarn und Polen (vgl. Kapitel 7.2).

Abbildung 1: Umfang der Teilzeitarbeit von weiblichen und männlichen Beschäftigten in EU-27, 2010



Erstellt nach: Eurostat-Daten (Zugriff: 2.1.2012).

Auf Teilzeitarbeit greifen besonders diejenigen Frauen zurück, die ihre Berufstätigkeit mit der Erziehung kleinerer Kinder verbinden müssen. Es sollte nicht übersehen werden, dass ein Großteil der Teilzeitarbeitenden nicht freiwillig weniger als die volle Zeit arbeitet, sondern keinen anderen Arbeitsplatz fand bzw. keine Möglichkeit der öffentlichen Kinderbetreuung nutzen kann. So sagt die Quote der Teilzeitarbeit nichts über die Erwerbsneigung aus, und Teilzeitarbeit kann – wie in Ostdeutschland sehr häufig – verdeckte Arbeitslosigkeit sein. Häufige Folgen und Probleme der Teilzeitbeschäftigungen von Frauen sind die oft nicht existenzsichernde Entlohnung (da Teilzeitarbeit in geringer bezahlten Tätigkeitsfeldern ausgeübt wird) und die geringeren Aufstiegschancen (vgl. OECD 2000). Freilich ist die Teilzeittätigkeit nach Stunden zu differenzieren. So beträgt die durchschnittliche Stundenzahl bei Frauen in Schweden 38,2 wöchentlich, in den Niederlanden 29,5 – bei etwa gleich hoher Erwerbsrate von Frauen (vgl. European Commission

2009e). Teilzeitarbeit kann in lange, mittlere und kurze Dauer unterschieden werden.<sup>2</sup> Dann wird deutlich, daß in Schweden 56 Prozent der Frauen in Teilzeit so genannte „lange Stunden“ arbeiten und 14 Prozent „kurze Stunden“, während in Deutschland 45 Prozent der Frauen in Teilzeitbeschäftigung eine kurze Dauer aufweisen und nur 17 Prozent eine lange Beschäftigungsdauer. Hier spiegeln sich auch unterschiedliche Modelle der Vereinbarkeit von Familie und Beruf wieder (vgl. Kapitel 6.2).

Wie sieht die europäische Beschäftigungsstrategie aus? Und wie sind die Entwicklungen des Arbeitsmarktes zu beurteilen? Auf dem **Lissabon-Gipfel** im Jahr 2000 hatte der Europäische Rat beschlossen, den EU-Raum zum „weltweit wettbewerbsfähigsten“ zu machen und eine nachhaltige Entwicklung mit ökonomischem Wachstum und einem höheren Beschäftigungsniveau auszubauen. Hieraus ergaben sich neue beschäftigungspolitische Leitlinien im Anschluss an die Beschäftigungsstrategie 1997 bis 2002, die die vier Säulen der vorherigen Beschäftigungspolitik ersetzten. Die Mitgliedsstaaten setzen die beschäftigungspolitischen Leitlinien in die jeweiligen nationalen Aktionspläne (NAP) um. Finanziell stehen dafür die Mittel des Europäischen Sozialfonds zur Verfügung, die dann wiederum regelmäßig von Kommission und Rat in ihrer Umsetzung überprüft werden. Im Jahresbericht zur Beschäftigung werden die Ergebnisse und auch Empfehlungen an die jeweiligen Länder veröffentlicht. Dieses Vorgehen beruht auf der „Offenen Methode der Koordinierung“ (vgl. auch Kapitel 4) und beinhaltet auch die Kommunizierung von „good practices“ im arbeitsmarktpolitischen Bereich.

Noch einmal zurück zur Lissabon-Strategie. Für das Jahr 2010 waren Zielvorgaben für die Beschäftigungsziele genannt worden. Die gesamte Beschäftigungsrate sollte danach EU-weit 70 Prozent betragen, wobei das Ziel der Frauenerwerbsrate mit 60 Prozent festgelegt worden war. Das Stockholmer Ratstreffen (2001) ergänzte die Lissabon-Strategie um Zwischenziele bis zum Jahr 2005. Die Beschäftigungsrate für Frauen sollte bis 2005 auf 57 Prozent gestiegen sein, die gesamte Beschäftigungsrate auf 67 Prozent.<sup>3</sup> Zehn Handlungsprioritäten wurden formuliert. Eine dieser Prioritäten war die „Gleichstellung der Geschlechter“, und es wurden genannt: Reduzierung des geschlechtsspezifischen Lohngefälles, Reduzierung der Unterschiede bei Arbeitslosen- und Beschäftigungsquoten, die Einrichtung von Kinderbetreuung für 33 Prozent aller Kinder unter drei Jahren und 90 Prozent aller Kinder zwischen drei Jahren und dem Schulpflichtalter (vgl. Kapitel 6.2 im Detail).

2 Unter einer kurzen Dauer wird eine Teilzeitbeschäftigung von unter 19 Stunden pro Woche verstanden; eine mittlere Dauer bezieht sich auf 20 bis 29 Stunden pro Woche; eine lange Dauer auf 30 bis 34 Stunden pro Woche.

3 Nach einer Bewertung von einer von Wim Kok geleiteten unabhängigen Hochrangigen Gruppe hatte die Kommission 2005 einen Neubeginn vorgeschlagen. Sie konstatierte, dass sich die Gesamtbeschäftigungsquote zwar erhöht habe, jedoch nicht in dem Maße, wie von Lissabon vorgegeben. Alleine die Ziele der Frauenbeschäftigung seien „in Reichweite“. Tatsächlich war zunächst die Frauenerwerbsrate nicht so weit von der Zielvorgabe entfernt. Danach hatten acht Mitgliedsstaaten die Zielquote der Frauenerwerbstätigkeit für 2010 erreicht und acht weiteren fehlten noch bis zu 5 Prozentpunkte. Eine große Lücke bestand in Belgien, Ungarn, Luxemburg und der Slowakischen Republik und eine noch stärkere – mit mehr als 14 Prozentpunkten – in Griechenland, Italien, Malta, Polen und Spanien (vgl. European Commission 2004).

### Zielvorgaben der Lissabon-Strategie



Die beschäftigungspolitischen Zielvorgaben von Lissabon, wie sie auch in der Europäischen Beschäftigungsstrategie zum Ausdruck kommen, beinhalten die drei übergreifenden Ziele Vollbeschäftigung, Verbesserung der Arbeitsplatzqualität und der Arbeitsproduktivität und Stärkung des sozialen Zusammenhalts. Dies setzt Folgendes voraus:

- eine Gesamtbeschäftigungsquote von 70 Prozent in 2010 (67 Prozent in 2005),
- eine Frauenbeschäftigungsquote von 60 Prozent in 2010 (57 Prozent in 2005),
- eine Beschäftigungsquote der älteren Arbeitskräfte (55–64 Jahre) von 50 Prozent in 2010,
- eine Anhebung des durchschnittlichen Erwerbsaustrittsalters um fünf Jahre bis 2010 und
- ein Kinderbetreuungsangebot, das bis 2010 90 Prozent des Bedarfs für Kinder zwischen drei und dem Schulpflichtalter und 33 Prozent des Bedarfs für Kinder unter 3 Jahre abdeckt.

In den Mitgliedsstaaten besteht dringender Handlungsbedarf in den folgenden vier Bereichen:

- Mehr Menschen in Arbeit bringen.
- Die Anpassungsfähigkeit der Arbeitskräfte und der Unternehmen steigern.
- In Humankapital investieren und das lebenslange Lernen zu einer Realität machen.
- Die Umsetzung von Reformen durch bessere Governance verbessern.

Nach: [http://europa.eu.int/growthandjobs/pdf/SEC2005\\_160\\_de.pdf](http://europa.eu.int/growthandjobs/pdf/SEC2005_160_de.pdf) (inzwischen archiviert, 6.4.2010).

Die Beschäftigtenrate von Frauen hatte 2010 die 60-Prozent-Hürde nicht ganz erreicht, liegt heute in einer Reihe von Ländern jedoch bei über 60 Prozent. Gleichwohl ist dies kein Anlass zur Zufriedenheit. Denn in den üblichen Beschäftigungsraten wird völlig außer Acht gelassen, ob es sich um Teilzeit- oder Vollzeit handelt. **Angegeben werden nicht die Vollzeitäquivalente, obwohl gerade diese aussagekräftiger wären.**

Deutschland bescheinigte die Kommission 2005 beispielsweise einen guten Stand und sieht in Hinblick auf die mittelfristige Quote keinen Handlungsbedarf, da die Frauenerwerbsrate bereits über 57 Prozent liege. Während auch in Deutschland dies als Erfolg verkündet wird, stellt sich die Frauenerwerbsrate hingegen gar nicht so erfolgreich dar, wenn das Arbeitsvolumen betrachtet wird (vgl. Beckmann 2003). Dann zeigt sich, dass der Anstieg der Frauenerwerbstätigkeit auf Teilzeittätigkeit beruht. Täuschend ist auch die Einbeziehung der Beurlaubten wegen Elternzeit, in der Regel Frauen. In Deutschland waren dies im Jahr 2002 rund 400.000 Frauen, was etwa drei Prozent der erwerbstätigen Frauen ausmachte (vgl. Statistisches Bundesamt 2003)! Legt man das Arbeitsvolumen zugrunde, betrug die Beschäftigungsrate von Frauen in Deutschland im Vollzeitäquivalent noch ganze 45 Prozent! (Männer knapp 70 Prozent). Damit rangierte Deutschland zusammen mit Griechenland, Spanien und Polen am untersten Ende der Skala und sähe ohne die höhere Erwerbsbeteiligung von Frauen in Ostdeutschland noch schlechter aus.

Bevor ich auf das Ausmaß der Beschäftigung in Vollzeitäquivalenten zurückkomme, sei hier kurz die weitere Entwicklung der Beschäftigungspolitik in Hinblick auf die Geschlechterfrage skizziert. Wie vorne bereits angemerkt, folgte auf die Lissabonstrategie unter dem Eindruck der Wirtschaftskrise die „Europa 2020-Strategie“. Sie widmet sich den Bereichen Beschäftigung, Forschung und Innovation, Klimaschutz und Energie, Bildung und Armutsbekämpfung und nennt fünf messbare Leitziele, die bis 2020 auf den nationalen Ebenen verwirklicht und umgesetzt werden sollen (vgl. Europäische Kommission 2010c).<sup>4</sup>

Eine geschlechterdifferenzierte Zielquote im Bereich Beschäftigung wird nicht mehr genannt, erreicht werden soll eine Rate von insgesamt 75 Prozent: „Die Beschäftigungsquote unter den 20- bis 64-Jährigen sollte unter anderem durch die vermehrte Einbeziehung der Frauen und älteren Arbeitnehmer sowie die bessere Eingliederung von Migranten in die Erwerbsbevölkerung von derzeit 69 Prozent auf mindestens 75 Prozent ansteigen.“ (ebd.) Das Dual-Earner-Modell ist als Leitidee hier bekräftigt worden.

Dafür sollen vor allem flexible Arbeitsbedingungen stärker gefördert werden, worunter Teilzeitarbeit oder auch Heimarbeit verstanden wird. Dass dies die Geschlechterungleichheit verschärfen kann, zeigt die Entwicklung der vergangenen Jahre. Zunehmend sind es Frauen, die auf Teilzeitarbeit verwiesen werden, mit den bekannten problematischen Folgen wie ökonomische Abhängigkeit, Renten- und Pensionsausfälle im Alter, mangelnde Karriereoptionen. Die weiteren genannten Strategien, vor allem etwa der Ausbau öffentlicher Kinderbetreuung, sind zu begrüßen; gleichzeitig wird jedoch nicht deutlich, dass auch Männer die Adressaten der Vereinbarkeit von Familie und Beruf sein müssen.

**Die Geschlechterfrage wird in der Europa-2020-Strategie auf Erwerbsarbeit und Wachstum reduziert** und die Erwerbsarbeit dem Wachstum untergeordnet. So heißt es „eine Politik zur Förderung der Gleichheit zwischen den Geschlechtern ist notwendig, um die Erwerbsbevölkerungs-Mitwirkung zu steigern und so zu Wachstum und sozialem Zusammenhalt beizutragen“ (ebd.). Sozialer Zusammenhalt wird als Integration in den Arbeitsmarkt betrachtet, als Teil eines integrativen Wachstums. So bekräftigen die beschäftigungspolitischen Leitlinien aus dem Jahre 2010:

„Integratives Wachstum bedeutet, gesellschaftlichen Zusammenhalt zu schaffen, in dessen Rahmen die Menschen befähigt werden, Veränderungen zu antizipieren und zu bewältigen und dergestalt aktiv am gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben teilzunehmen. Daher sollten die Reformen der Mitgliedsstaaten darauf ausgerichtet sein, allen lebenslang Zugangsmöglichkeiten und Chancen zu bieten und somit Armut und soziale Ausgrenzung dadurch zu verringern, dass Hindernisse für die Erwerbsbeteiligung insbesondere von Frauen, älteren Arbeitnehmern, jungen Menschen, Menschen mit Behinderungen und legalen Migranten abgebaut werden“.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Vgl. auch die Website: <http://ec.europa.eu/eu2020/>.

<sup>5</sup> Beschluss des Rates vom 21. Oktober 2010 über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedsstaaten (2010/707/EU). Amtsblatt Nr. L 308 vom 24.11.2010, S. 46–51.

Die Gefahr ist, dass „sozialer Zusammenhalt“ in den Hintergrund gerät. So werden der Begriff und damit auch die Idee der Strategie Gender Mainstreaming in der Mitteilung der Kommission zur Europa-2020-Strategie nicht erwähnt. In mehreren der beschäftigungspolitischen Leitlinien werden die Geschlechterfrage und die Situation von Frauen allerdings betont (siehe Abbildung 3, Seite 156 f.). So wird darauf aufmerksam gemacht, dass „eine deutliche Gleichstellungskomponente, die in alle relevanten Politikbereiche einfließt, (...) daher entscheidend für die Umsetzung sämtlicher Aspekte der Leitlinien in den Mitgliedsstaaten“<sup>6</sup> ist. Auf die problematischen Aspekte der neueren Entwicklung in der Beschäftigungspolitik und -strategie wird zurückzukommen sein. Zunächst sollen aber anhand der empirischen Daten die Baustellen auf dem Arbeitsmarkt gezeigt werden.

Zuvor war angesprochen worden, dass die Erwerbsrate noch keine Auskunft über das Ausmaß der Beschäftigung gibt. Daher sind die Vollzeitäquivalente die Werte, die in Betracht zu ziehen sind. In Tabelle 9 wird die Beschäftigungsrate in Vollzeitäquivalenten aufgeführt.

Tabelle 9: Vollzeitäquivalente und Gender Gap der Beschäftigungsraten von Männern und Frauen in den EU-Mitgliedsstaaten 2008 in Prozent\*

Land	Männer	Frauen	Gender Gap	Land	Männer	Frauen	Gender Gap
AT	74,8	52,1	22,7	IT	69,4	41,8	27,6
BE	68,4	46,9	21,5	LV	73,1	66,0	7,7
BG	68,2	59,0	9,2	LT	68,8	60,3	8,5
CY	79,1	60,3	18,8	LU	73,9	47,7	26,2
CZ	75,1	56,1	19,0	MT	71,6	34,5	37,1
DE	72,2	49,5	22,7	NL	74,5	45,4	29,1
DK	77,2	63,8	13,4	PL	66,2	50,6	15,6
EE	73,3	64,3	9,0	PT	74,4	59,3	15,1
ES	73,1	49,1	24,0	RO	66,3	51,6	14,7
FI	72,4	65,0	7,4	SK	69,0	52,9	16,1
FR	67,8	53,7	14,1	SI	71,2	60,8	10,4
GR	75,7	47,0	28,7	SE	73,7	62,5	11,2
HU	63,5	49,2	14,3	UK	73,3	52,2	21,1
IRL	74,9	51,1	23,8	EU-27	70,9	50,7	20,2

\* Stundenzahl der Erwerbstätigkeit geteilt durch die durchschnittliche jährliche Stundenzahl in Vollzeitstellen, als Proportion der Bevölkerung von 15 bis 64 Jahren

Erstellt nach Angaben aus: Eurostat (Zugriff 1.6.2011).

<sup>6</sup> Beschluss des Rates über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedsstaaten vom 12. Oktober 2010 (14338/10).

### Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedsstaaten (2010)



(Auszüge)

#### **Leitlinie 7: Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Frauen und Männern, Abbau der strukturellen Arbeitslosigkeit und Förderung der Arbeitsplatzqualität**

Aktivierung ist ein wesentliches Element für die Erhöhung der Erwerbsbeteiligung. Die Mitgliedsstaaten sollten die Flexicurity-Grundsätze, die vom Europäischen Rat bestätigt wurden, in ihre Arbeitsmarktpolitik integrieren und anwenden; in diesem Zusammenhang sollten sie die Mittel aus dem Europäischen Sozialfonds und anderen EU-Fonds in geeigneter Weise dazu nutzen, die Erwerbsbeteiligung zu erhöhen sowie der Segmentierung des Arbeitsmarkts, der Nichterwerbstätigkeit und der Ungleichbehandlung von Männern und Frauen entgegenzuwirken und zugleich die strukturelle Arbeitslosigkeit abzubauen. Die Maßnahmen zur Erhöhung der Flexibilität und Sicherheit sollten ausgewogen sein und sich wechselseitig verstärken. Daher sollten die Mitgliedsstaaten eine Kombination aus flexiblen und verlässlichen vertraglichen Vereinbarungen, einer aktiven Arbeitsmarktpolitik, effektivem lebenslangem Lernen, einer Politik zur Förderung der Arbeitskräftemobilität und angemessenen Systemen der sozialen Sicherung zur Absicherung der Übergänge auf dem Arbeitsmarkt einführen, ergänzt durch eine eindeutige Festlegung der Rechte der Arbeitslosen, aber auch ihrer Verpflichtung zur aktiven Arbeitssuche. Zusammen mit den Sozialpartnern sollte auch der internen Flexicurity am Arbeitsplatz angemessene Beachtung geschenkt werden. [...]

[...] Die Mitgliedsstaaten sollten die Steuer- und Sozialleistungssysteme überprüfen und sich einen Überblick darüber verschaffen, inwieweit die öffentlichen Stellen in der Lage sind, die erforderliche Unterstützung zu leisten, um die Erwerbsbeteiligungsquote zu erhöhen und die Nachfrage nach Arbeitskräften zu steigern. Sie sollten das aktive Altern, die Gleichstellung der Geschlechter, auch die gleiche Entlohnung, sowie die Arbeitsmarkteingliederung von jungen Menschen, Behinderten, legalen Migranten und anderen besonders gefährdeten Personengruppen fördern. Die mit der Schaffung von erschwinglichen Betreuungsmöglichkeiten und arbeitsorganisatorischer Innovation einhergehende Politik zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie sollte auf eine Erhöhung der Erwerbsbeteiligung, insbesondere bei Jugendlichen, älteren Arbeitnehmern und Frauen, ausgerichtet sein. [...]

[...] Kernziel der EU, an dem die Mitgliedsstaaten ihre nationalen Ziele — unter Berücksichtigung ihrer jeweiligen Ausgangspositionen und der nationalen Gegebenheiten — ausrichten, ist die Erhöhung der Erwerbsbeteiligung der 20- bis 64-jährigen Frauen und Männer auf 75 Prozent bis zum Jahr 2020, indem insbesondere junge Menschen, ältere Arbeitnehmer und gering qualifizierte Arbeitskräfte intensiver am Erwerbsleben beteiligt und legale Migranten besser integriert werden. [...]

**Leitlinie 8: Heranbildung von Arbeitskräften, deren Qualifikationen den Anforderungen des Arbeitsmarkts entsprechen, und Förderung des lebenslangen Lernens**

[...] Die Anstrengungen sollten sich vor allem darauf konzentrieren, Personen mit geringem Qualifikationsniveau oder mit nicht mehr benötigten Fähigkeiten zu unterstützen, die Beschäftigungsfähigkeit älterer Arbeitnehmer zu erhöhen und die Weiterbildung, Qualifizierung und Berufserfahrung hochqualifizierter Arbeitskräfte, einschließlich Forscher und Frauen im wissenschaftlichen, mathematischen und technischen Bereich, zu verbessern. [...]

**Leitlinie 10: Förderung der sozialen Eingliederung und Bekämpfung der Armut**

[...] Indem man den Menschen eine aktivere Rolle in der Gesellschaft ermöglicht, die Teilnahme derjenigen, die auf dem Arbeitsmarkt am schwersten zu vermitteln sind, am Erwerbsleben fördert und gleichzeitig verhindert, dass Menschen trotz Arbeit von Armut betroffen sind, wird ein Beitrag zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung geleistet. Dies würde die Verbesserung der Systeme der sozialen Sicherung, eine Politik des lebenslangen Lernens und umfassende aktive Eingliederungsstrategien erfordern, um den Menschen in den verschiedenen Lebensphasen immer wieder neue Möglichkeiten zu eröffnen und sie vor der Gefahr der Ausgrenzung zu schützen, wobei den Frauen dabei besonderes Augenmerk gelten sollte. [...]

[...] Die Sozialleistungssysteme sollten zuvorderst sicherstellen, dass in Situationen des beruflichen Übergangs Einkommenssicherheit gewährleistet ist und Armut verringert wird, insbesondere für Gruppen, die am stärksten von der gesellschaftlichen Ausgrenzung bedroht sind, wie Einelternfamilien, Minderheiten einschließlich der Roma, Menschen mit Behinderungen, Kinder und junge Menschen, ältere Frauen und Männer, legale Migranten und Obdachlose. Außerdem sollten die Mitgliedsstaaten die Sozialwirtschaft und soziale Innovationen zur Unterstützung der Schwächsten der Gesellschaft aktiv fördern. Sämtliche Maßnahmen sollten auch auf eine Förderung der Gleichstellung der Geschlechter abzielen. [...]

Quelle: Beschluss des Rates vom 21. Oktober 2010 über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedsstaaten (2010/707/EU). Amtsblatt Nr. L 308 vom 24.11.2010, S. 46–51.

Erst hier wird die **erhebliche Geschlechterdifferenz** deutlich. Im Schnitt aller EU--Staaten ist die Erwerbsquote von Männern in Vollzeitäquivalenten 20 Prozent höher als die von Frauen. Die Erwerbsquote von Frauen auf dieser Grundlage liegt bei 50 Prozent. Während in einigen Ländern wie Finnland (der geringste Unterschied), den baltischen Staaten und Schweden der Unterschied zwischen Männern und Frauen unter bzw. bei etwa 10 Prozent liegt, beträgt er in Belgien, Deutschland, Spanien, Griechenland, Italien, Luxemburg, Malta, Österreich, Irland und Großbritannien über 20 Prozent, in den Niederlanden fast 30 Prozent. Ost-

und Westdeutschland ist selbstverständlich hier nicht differenziert, das Geschlechtergefälle fällt in Westdeutschland noch höher aus.

Es fällt auf, dass sich die Erwerbsquote von Frauen – außer in Polen – vor allem in den ost- und mitteleuropäischen Mitgliedsstaaten als auch den nordeuropäischen Staaten stärker an Vollzeit ausrichtet (vgl. Kapitel 7).

Das **Gehaltsgefälle** („gender pay gap“) zwischen Männern und Frauen hat sich immer noch nicht verbessert und stellt eines der großen Probleme für die Gleichstellungspolitik dar. Seit 1994, als erstmals Daten vorlagen, ist auf EU-Ebene das Lohngefälle unverändert. So vermerkte der Bericht der so genannten „Task-Force“<sup>7</sup>: „Die Entgeltfestsetzungsstrukturen benachteiligen Frauen oft, was ein negativer Anreiz sein kann. Das beträchtliche geschlechterspezifische Lohngefälle, das in den meisten Mitgliedsstaaten nach wie vor existiert (etwa 16 Prozentpunkte im EU-Durchschnitt) kann ebenfalls ein negativer Anreiz für viele Frauen sein, in den Arbeitsmarkt einzutreten oder von Teilzeit- auf Vollzeitarbeit überzugehen“ (Europäische Kommission 2004b: 40).

Die Datenerfassung wurde 2006 harmonisiert und erneut 2011 methodisch erneuert. Die Zahlen sind daher nicht über die Jahre hinweg vergleichbar. Bezogen auf die Brutto-Stundenverdienste sind die Differenzen der Frauen- und Männerlöhne in den Mitgliedsstaaten sehr unterschiedlich. Am höchsten sind sie mit über 25 Prozent in Österreich und Estland, mehr als 20 Prozent betragen sie in der Slowakei, den Niederlanden, der Tschechischen Republik, Zypern, Deutschland, Großbritannien und Griechenland. Weniger als 10 Prozent beträgt die Differenz in Italien, Malta, Polen, Slowenien und Belgien.<sup>8</sup>

Das **Gehaltsgefälle ist für Migrantinnen höher als für Nicht-Migrantinnen**. Zuwanderinnen sind vorwiegend in Niedriglohnbranchen und -jobs tätig. Die verfügbaren Daten belegen, dass Zuwanderinnen besonders benachteiligt sind. Im Jahr 2000 verdienten die Frauen in der EU durchschnittlich 16 Prozent weniger als die Männer, während die Zuwanderinnen aus Drittstaaten zehn Prozent weniger als die EU-Bürgerinnen verdienten. Bei den Männern betrug der Lohnunterschied zwischen EU-Bürgern und Drittstaatenangehörigen vier Prozent (vgl. Europäische Kommission 2005a). Generell ist es irreführend, nicht zwischen Frauen verschiedener ethnischer Herkunft, verschiedener Schichtzugehörigkeit und hinsichtlich unterschiedlichem Bildungs- und Berufsabschluss zu unterscheiden.

Das **Gehaltsgefälle ist im Allgemeinen im privaten Sektor größer als im öffentlichen Sektor**, da Gleichstellungsgesetze eher im öffentlichen Dienst Anwendung finden. Allerdings ergibt sich aus den niedrigeren Gehältern zusammen mit der überproportionalen Übernahme der Arbeitsstellen von Frauen im öffentlichen Sektor ein Gehaltsgefälle über alle Sektoren hinweg. So erklärt sich das Gehalts-

7 Die Europäische „Task-Force-Beschäftigung“ unter dem Vorsitz von Wim Kok wurde im Frühjahr 2003 auf Initiative des Europäischen Rates von der Europäischen Kommission eingesetzt. Aufgabe war es, eine unabhängige gründliche Prüfung der entscheidenden beschäftigungspolitischen Herausforderungen durchzuführen und praktische Reformmaßnahmen zu entwickeln. Der Bericht der Task-Force – der am 26. November 2003 vorgelegt wurde – enthält konkrete Maßnahmen und spricht Empfehlungen für die Mitgliedsstaaten aus (vgl. Europäische Kommission 2004b).

8 Zahlen von 2008, Eurostat.

gefälle beispielsweise in Schweden. Gründe für das Gehaltsgefälle liegen in den für Frauen nachteiligen Strukturen. Offene Lohndiskriminierung – sie wurde in Kapitel 5 dargestellt – findet sich nicht mehr so häufig. Das Lohngefälle ist Ergebnis einer strukturellen Diskriminierung, die wiederum das Resultat des Lebenszusammenhangs von Frauen ist.

Eine mangelnde „Auseinandersetzung mit dem geschlechtsspezifischen Lohngefälle“ in den Mitgliedsstaaten wurde von der Kommission im Januar 2005<sup>9</sup> beklagt. Erforderlich sei, so der Task-Force-Bericht, „eine strengere Durchsetzung der Gesetze über die Nichtdiskriminierung (...) aber auch ein breiteres Spektrum von Maßnahmen unter Beteiligung der Sozialpartner, um das Problem an den Wurzeln anzugehen und Lohnklassifizierungssysteme, Lohnstrukturen auf Grundlage des Dienstalters und die Teilung des Arbeitsmarktes nach Sektoren und Berufen sowie das Vorhandensein anderer Formen der Arbeitszeitgestaltung und von Kinder- und Altenbetreuungseinrichtungen zu untersuchen“ (Europäische Kommission 2004b).

Die Bekämpfung des Gehaltsgefälles wurde dann im „Fahrplan für die Gleichstellung von Frauen und Männern 2006–2010“ als entscheidendes Thema in Zusammenhang mit ökonomischer Unabhängigkeit für Frauen aufgegriffen. Es folgten verschiedene Maßnahmen wie die Veröffentlichung einer Kommunikation (European Commission 2007 f) und einer europaweiten Kampagne.<sup>10</sup> Das Parlament nahm 2008 eine Resolution mit Forderungen und Empfehlungen an.

2011 wurde für den 5. März der erste europäische Equal Pay Day ausgerufen. Der 5. März wurde deswegen gewählt, weil bis zu diesem Tag eine Frau durchschnittlich arbeiten müsste, um die Höhe eines Jahresgehalts eines Mannes zu bekommen bzw. die Summe, die Männer bis zum 31. Dezember erhalten, wird von Frauen erst zum 5. März des nächsten Jahres erreicht. In den Mitgliedsstaaten werden wegen der unterschiedlichen Durchschnittsgehälter die Equal-Pay-Tage zu unterschiedlichen Terminen durchgeführt. Der Rat der Europäischen Union nahm 2010 Schlussfolgerungen für Maßnahmen an, um das Gehaltsgefälle zu bekämpfen. Besonders sind hier die Sozialpartner angesprochen.

Deutlich ist, dass das Lohn- und Gehaltsgefälle in Zusammenhang mit der Steigerung der Erwerbsquote eine höhere politische Bedeutung hat, aber von der Verabschiedung einer neuen Richtlinie wurde abgesehen. Es wird zunehmend, wie in anderen Bereichen der Gleichstellungspolitik auch, versucht, mit Sensibilisierung, Trainings, Kampagnen zu arbeiten. Vor allem wird auf die Sozialpartner gesetzt, da die Tarifvereinbarungen hier eine große Rolle spielen. So ist Gleichbezahlung explizit in den Tarifvereinbarungen in Österreich, Belgien, Bulgarien, Dänemark und Frankreich aufgegriffen worden und in die Vereinbarungen zu Mindestlohn in Polen und Österreich aufgenommen worden.<sup>11</sup>

9 [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/employment\\_strategy/employ\\_de.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/employ_de.htm) (Zugriff: 31.1.2005).

10 Die Kommission unterhält eine informative Webseite zu dem Thema unter: [http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/gender-pay-gap/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/gender-pay-gap/index_en.htm).

11 Vgl. den Bericht zum Gehaltsgefälle zwischen den Geschlechtern unter der belgischen Ratspräsidentschaft (Council of the European Union 2010).

Angesprochen wurden bereits im Task-Force-Bericht die Ursachen. **Lohnklassifizierungssysteme** beruhen auf Arbeitsbewertungsverfahren. Zum einen – in der Tarifpolitik ist dies erst langsam Thema – kommt es bei Arbeitsbewertungsverfahren, die zur Eingruppierung der Beschäftigten dienen, zu Diskriminierungen. Zugleich sind jedoch auch die Verfahren der Arbeitsbewertung selber diskriminierend. Da die Verfahren in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich sind, sollen hier Beispiele aus Deutschland das Problem veranschaulichen. „Klassisches“ Beispiel für Diskriminierung bei der Arbeitsbewertung im gewerblichen Bereich ist der Faktor „Arbeitsschwere“, der mit schwerer dynamischer Muskelarbeit gleichgesetzt wird und daher Männerarbeitsplätze hochbewertet, aber statische Muskelarbeit (zum Beispiel Stehen) oder einseitig dynamische Muskelarbeit (zum Beispiel bei der Montage kleiner Teile), wie sie für Frauenarbeit typischer sind, vernachlässigt. Klassisches Beispiel im Dienstleistungssektor ist die Nicht- bzw. Unterbewertung interaktiver und emotionaler Komponenten.

Nach der EuGH-Rechtssprechung müssen Tarifverträge durchschaubar sein und objektive Kriterien erkennbar sein. Für alle Tätigkeiten müssen gleiche Kriterien gelten, das heißt für frauendominierte die gleichen wie für männerdominierte. Die Kriterien müssen überdies der Art der zu verrichtenden Tätigkeit angemessen sein.

Verfahren zur Arbeitsbewertung können summarisch und analytisch sein, beide sind anfällig für Diskriminierung aufgrund des Geschlechts. Gestaltungsempfehlungen für eine diskriminierungsfreiere Arbeitsbewertung sind unter anderem von Katz und Baitsch (1996) mit dem Verfahren ABAKABA (Analytische Bewertung von Arbeitstätigkeiten nach Katz und Baitsch)<sup>12</sup>, Gertraude Krell und Karin Tondorf (2004) und von Regine Winter (1997) vorgelegt worden (ein Überblick in Ranftl u. a. 2002). Inzwischen haben Gewerkschaften zum Teil ihre Tarifbestimmungen einer Analyse unterzogen.<sup>13</sup> Für Unternehmen wurde in der Schweiz das Tool „Logib“ (für „Lohngleichheit im Betrieb“) entwickelt, das von Deutschland weiter ausgearbeitet wurde („Logib-D“).<sup>14</sup>

Oben war bereits angesprochen worden, dass auch die Segregation des Arbeitsmarktes eine Rolle spielt. Sie soll zunächst dargestellt werden.

Unter „Teilung des Arbeitsmarktes“ ist eine **Arbeitsmarktsegmentation** zu verstehen, die vertikal und horizontal existiert. Horizontal bedeutet, dass sich Frauen in bestimmten Tätigkeitsbereichen konzentrieren, vertikal, dass der Anteil von Frauen sinkt, je höher die Position ist. Zudem kann nach Segregation zwischen Berufen und Sektoren bzw. Branchen differenziert werden. Mehr als 60 Prozent – aller Frauen in der EU war 2005 in den sechs größten Erwerbssektoren beschäftigt:

12 ABAKABA (Analytische Bewertung von Arbeitstätigkeiten nach Katz und Baitsch) wird in der Schweiz in einigen Organisationen eingeführt.

13 Vgl. unter anderem das Internet-Angebot der Dienstleistungsgewerkschaft ver.di unter <http://www.verdi.de/themen/gleichstellung> (vielfältige Informationen zum Thema Entgeltgleichheit). Im Auftrag des DGB ist ein Seminarkonzept zur Schulung erarbeitet worden (vgl. Tondorf/Jochmann-Döll 2003). Siehe auch das Internetangebot der Hans-Böckler-Stiftung, auf der Entgelt(un)gleichheiten überprüft werden können: <http://www.eg-check.de/>.

14 Das Web-Tool Logib-D wird vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) unterstützt und soll Personalverantwortlichen helfen, mögliche Geschlechterungleichheiten in den Löhnen zu identifizieren. Es kann auf der Website <http://www.logib-d.de> eingesehen und angewandt werden.

im Gesundheits- und Sozialwesen, in Erziehung und Unterricht, in der öffentlichen Verwaltung, im Einzelhandel, in Geschäftsaktivitäten sowie im Hotel und Gaststättengewerbe (vgl. Eurostat 2008). Die Tätigkeit von Männern konzentriert sich weniger auf bestimmte Bereiche, das heißt sie sind weniger konzentriert in bestimmten Bereichen tätig. 42 Prozent der Männer war 2005 in folgenden sechs Bereichen beschäftigt: Baugewerbe (13 Prozent aller Männer gegenüber 1,5 Prozent aller Frauen), öffentliche Verwaltung (vergleichbar hoch wie Frauen mit 7 Prozent), Einzelhandel (mit 6 Prozent halb so hoch), Landwirtschaft und Bodentransport (ebd.). Die Konzentration der Frauen stimmt mit nur wenigen Schwankungen für alle alten Mitgliedsstaaten bis auf Portugal und Griechenland, da die Landwirtschaft noch Hauptarbeitgeberin für Frauen ist. Insgesamt beträgt die Segregation nach Berufen 18,1 Prozent und die Segregation nach Sektoren 25,4 Prozent (vgl. Europäische Kommission 2006a). Interessant ist, daß das Gehaltsgefälle in solchen Wirtschaftszweigen, in denen sehr wenige Frauen arbeiten, sehr gering ausfällt.

Während auf der Erscheinungsebene nicht selten die Berufswahlorientierung als individuelle, „freie“ Entscheidung von jungen Frauen und jungen Männern gilt, so zeigen Analysen, dass die Berufswahl ein Produkt von Prozessen der Verweiblichung bzw. Vermännlichung ist, an denen so genannte „gatekeeper“ – Eltern, Berufsberatung, Lehrer und Lehrerinnen – zentral beteiligt sind.

➔ **Definition:**

**Geschlechtersegregation nach Berufen (ISCO-Klassifikation):** Zunächst wird der durchschnittliche nationale Beschäftigungsanteil von Frauen und Männern für jeden einzelnen Beruf ermittelt; anschließend werden die Differenzen addiert; die sich ergebende Summe der geschlechtsspezifischen Diskrepanzen wird ausgedrückt als Prozentanteil an der Gesamtbeschäftigung.

**Geschlechtersegregation nach Sektoren (NACE-Klassifikation):** Zunächst wird der durchschnittliche nationale Beschäftigungsanteil von Frauen und Männern für jeden einzelnen Wirtschaftszweig ermittelt; anschließend werden die Differenzen addiert; die sich ergebende Summe der geschlechtsspezifischen Diskrepanzen wird ausgedrückt als Prozentanteil an der Gesamtbeschäftigung.

Dabei fällt auf, dass eine **hohe Frauenerwerbsquote alleine noch nichts über die Art und Weise der Segregation aussagt**. In Schweden beispielsweise mit einer sehr unterstützenden Sozial- und Familienpolitik finden wir gleichwohl die höchste Segregation nach Geschlecht: Frauen sind im öffentlichen Dienstleistungssektor tätig, Männer in der privaten Industrie, die deutlich mehr zahlt. Das Gehaltsgefälle ist daher auch in Schweden vorhanden, wird aber im deutschen Diskurs über das Vorbild Schweden nicht so thematisiert, weil die Tätigkeiten der Frauen existenzi-

chernd sind und sich das Gehalt auf einem hohen Niveau bewegt. Zudem ist es auf die Geschlechtersegregation nach Berufen zurückzuführen, wohingegen Diskriminierungselemente innerhalb der Berufe und Unternehmen gering sind.

Fast 36 Prozent aller erwerbstätigen Frauen in der Union sind in sechs der über 130 Standardberufsgruppen (nach dem ISCO-Code) tätig – den so genannten Top-Six (siehe Tabelle 10) – gegenüber 25 Prozent der Männer (vgl. Eurostat 2008). Es existieren Berufe, die als „Frauenberufe“ gelten und meist niedriger entlohnt werden als Berufe, die als „Männerberufe“ gelten. Häufig handelt es sich dabei zudem um Berufe ohne gute Aufstiegsmöglichkeiten (zum Beispiel Pflegeberufe, Friseurin, Verkäuferin im Einzelhandel, Sekretärin). Darüber hinaus sind viele der Berufe historisch als „Assistenzberufe“ konzipiert, wie Arzt- und Zahnarthelferinnen, Anwalts- und Notarsgehilfinnen. Tabelle 10 zeigt die „Top-Berufe“ für Männer und Frauen im Vergleich auf.

Tabelle 10: Die „Top sechs Berufe“ für Frauen und Männer in Europa (2005)

Frauen		Männer	
Code	Beschreibung	Code	Beschreibung
522	Fachverkäufer & Verkaufsassistenten	832	Kraftfahrzeugführer
913	Haushaltshilfen und verwandte Hilfskräfte, Reinigungspersonal und Wäscher	712	Baukonstruktions- und verwandte Berufe
513	Pflege- und verwandte Berufe	131	Leiter kleiner Unternehmen
419	Sonstige Büroangestellte	713	Ausbau- und verwandte Berufe
343	Verwaltungsfachkräfte	311	Material- und ingenieurtechnische Fachkräfte
512	Dienstleistungsberufe im hauswirtschaftlichen Bereich und im Gaststättengewerbe	723	Maschinenmechaniker und -schlosser

Erstellt nach: Eurostat 2008:59.

Bemerkung: Codes nach ISCO-88 Occupational Codes (EU-25); Bezeichnungen der Berufe sind in männlicher Sprache.

In Bereichen, die gemischtgeschlechtlich sind, existiert häufig dennoch eine Geschlechterhierarchie. Das heißt, dass auch innerhalb von Betrieben geschlechtsspezifische Lohnunterschiede existieren. Frauen und Männer werden in unterschiedliche Positionen eingestellt, und ihre internen Karriereoptionen unterscheiden sich. Frauen werden in niedrigere Leistungsgruppen verwiesen, und zudem führen geschlechtsspezifische Vorurteile dazu, dass Frauen kaum in **Leitungsfunktionen** aufsteigen können. In der Personalpraxis, wie bei Beurteilungsgesprächen oder Zielvereinbarungen werden geschlechtsspezifisch wirksame Instrumente eingesetzt. Im Vergleich zu Untersuchungsergebnissen für die USA und skandinavische

Länder ist der Lohnunterschied *innerhalb* von Berufen und Betrieben in Westdeutschland hoch ausgeprägt, wenn man Humankapitalfaktoren außer Acht lässt (vgl. Hinz und Gartner 2005). Doch selbst bei gleicher Humankapitalausstattung, das heißt bei gleicher Qualifikation und Berufserfahrung, verdienen – bei Vollzeittätigkeiten – Frauen immer noch deutlich weniger, nämlich zwölf Prozentpunkte, als Männer in derselben Jobzelle (ebd.)! Zu Benachteiligung kommt es durch Vorannahmen, die nicht mehr überprüft werden oder die durch selektive Wahrnehmung scheinbar bestätigt werden, zum Beispiel dass Frauen insgesamt familienorientierter seien, dass sie weniger an Karriere interessiert seien, usw.

#### Erklärungsansätze zur Geschlechtersegregation

Ökonomische Ansätze versuchen, die Segregation zu erklären, indem sie eine Rationalität von Arbeitnehmenden voraussetzen. Diese – so die These – suchen sich solche Arbeitsplätze und Berufe, die ihren Qualifikationen und Lebensverhältnissen entsprechen. Danach unterscheiden sich Männer und Frauen hinsichtlich ihrer „verwertbaren“ Qualifikationen und Orientierungen und finden sich schließlich in unterschiedlichen Berufen wieder. Angesichts der zuvor gezeigten heute hohen Bildungsqualifikation der Frauen kann diese These schwer aufrechterhalten werden. Vor allem deshalb nicht, weil wir wissen, dass ein und derselbe Beruf historisch mal ein Männerberuf gewesen sein kann, aber heute ein Frauenberuf ist, früher hochdotiert war, heute niedrigdotiert – und umgekehrt.

Auch die frühe Frauenforschung hat mit der These des „weiblichen Arbeitsvermögens“ dazu beigetragen anzunehmen, es gebe eine weibliche Orientierung, die Frauenberufe präferiert und sie auch für eben jene Berufe prädestiniert.

Wie die Vergeschlechtlichung von Berufen abläuft, bleibt bei diesen Thesen außer Acht.

Soziologische Ansätze betonen die soziale Bedingtheit und in gewissem Maße Konstruktion der Präferenzen für und Positionen im Arbeitsmarkt. In allen Gesellschaften werden Mitglieder nach ihrer Geschlechtszugehörigkeit auf bestimmte Plätze in der Gesellschaft verwiesen, und es werden ihnen Eigenschaften und Präferenzen zugeschrieben. Diese sind Ausdruck von Geschlechterstereotypen. Stereotype führen zu statistischer Diskriminierung.

EU-weit sind immer noch Frauen in den **Führungsetagen** unterrepräsentiert. Zehn Prozent der Vorstandsmitglieder europäischer Spitzenunternehmen und drei Prozent der Vorstandsvorsitzenden in der EU sind Frauen (vgl. Europäische Kommission 2010a). In unteren Managementebenen sind Frauen vor allem in Funktionen zu finden, die als nicht-strategisch angesehen werden, nämlich im Personalwesen und in der internen Verwaltung. Diese Positionen führen seltener

zur oberen Ebene. Auch verfügen Frauen im Unterschied zu Männern kaum über formelle und informelle Netzwerke, die für einen Aufstieg in Organisationen notwendig sind. Es zeigt sich auch hier, dass entscheidend ist, *wer* welche Tätigkeit ausübt, jedoch nicht so sehr, *welche* Tätigkeit ausgeübt wird. Mikrosoziologische Studien zeigen, dass Männer in Frauenberufen ihre Männlichkeit ausdrücklich herstellen. Sie steigen auch in Frauenberufen erfolgreich auf, für sie gilt nicht die so genannte „glass ceiling“ (gläserne Decke) als Aufstiegshindernis, so wie sie umgekehrt aber für Frauen existiert. Daran wird deutlich, dass wegen der Geschlechterhierarchie solche Prozesse nicht austauschbar sind.

Norwegen hat 2005 ein Gesetz verabschiedet, nach dem die Vorstände von Aktiengesellschaften von 2006 an zu mindestens 40 Prozent aus Frauen bestehen müssen. Zuvor hatte das Kabinett gedroht, die Quote zwangsweise durchzusetzen, sollten die 519 an der Börse notierten Unternehmen sie nicht freiwillig durchsetzen. Zwei Jahre hatten die Konzerne dafür Zeit – doch der Erfolg war mäßig. Bis Juli 2005 hatten nur 68 Firmen die Zielvorgabe erfüllt. Heute liegt der Frauenanteil unter den Vorständen bei 44 Prozent. Dem Vorbild Norwegen folgten Spanien 2007, Island 2010, Frankreich 2011.

Die sozialpolitische Agenda hatte nicht nur den quantitativen Ausbau der Erwerbsarbeit als Prämisse gesetzt, sondern auch auf „Qualität“ hingewiesen (Stichwort „more and better jobs“): Es sollten also nicht nur „mehr“, sondern vor allem auch „bessere“ Jobs geschaffen werden. Nun ist **Arbeitsplatzqualität** ein vielschichtiger Begriff, der sich unter anderem auf die Dimensionen Arbeitsumfeld, Chancengleichheit, Vereinbarkeit von Privat- und Arbeitsleben, lebenslanges Lernen, Arbeitsschutz, Sicherheit des Beschäftigungsverhältnisses und Arbeitszufriedenheit bezieht. Für einige der Teilaspekte sind Indikatoren entwickelt worden, die so genannten Laeken-Indikatoren.<sup>15</sup> Ein Viertel (im Jahr 2000) aller Arbeitsplätze in der EU werden als „niedrige“ Qualität klassifiziert, dazu gehören solche Jobs, die mit unter 75 Prozent des länderspezifischen Durchschnittsgehalts entlohnt werden (Low productivity jobs) und so genannte „dead-end Jobs“, die keine Arbeitsplatzsicherheit bieten und niedrig entlohnt werden (vgl. European Commission 2001). Der Anteil von Frauen, jungen Leuten und Immigranten bzw. Immigrantinnen ist hier höher als der von Männern. Viele dieser Jobs sind Stellen, die keine Arbeitsplatzsicherheit bieten und auch keine Weiterbildung ermöglichen. Daher sind die Übergangsraten in Arbeitslosigkeit deutlich höher als bei Jobs, die als „gute Qualität“ bewertet werden.

**Zusammenfassend bewertet ist die Fokussierung der Wirtschaftspolitik auf einseitigen Beschäftigungsausbau geschlechterpolitisch problematisch.** Zwar hat eine höhere Erwerbsrate von Frauen zweifellos etwas mit Geschlechtergleichstellung zu tun, da sie ihren Ressourcenzugang und damit die Chancen auf Unabhängigkeit erhöht. Gleichzeitig sind oben viele der Ungleichheiten aufgeführt worden. Frauen

---

15 Vgl. auch Kapitel 2.2.

sind stärker in spezifischen Segmenten des Arbeitsmarktes konzentriert, überproportional in niedrig entlohnenden Bereichen, überproportional in Teilzeit und befristet beschäftigt. Ihr Gehalt ist im Schnitt geringer als das der Männer. Hier sind freilich Differenzen unter Frauen zu beachten. Die Situation von Frauen mit niedrigem Bildungsabschluss, von Alleinerziehenden und von Migrantinnen ist deutlich schwieriger.

Daraus wird deutlich, dass sämtliche politische Maßnahmen, seien es wirtschaftspolitische oder beschäftigungspolitische, Auswirkungen auf Geschlechterverhältnisse haben. Die Prämisse der Flexibilisierung der Arbeitsmärkte, die zunehmende Deregulierung und die Erhöhung von Anreizen in Niedriglohnbranchen erhöhen unsichere Arbeitsverhältnisse. Hier sind freilich die Differenzen unter Frauen zu beachten. Die Situation von Frauen mit niedrigem Bildungsabschluss, von Alleinerziehenden und von Migrantinnen ist deutlich schwieriger.

Bereits der „KOK-Bericht“ warnte vor einer „Zweiteilung des Arbeitsmarkts“ in solche Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen, die Standard-Arbeitsverhältnisse und ein hohes Beschäftigungs- und soziales Sicherheitsniveau genießen, und andere, die mit einem geringeren Schutzniveau auskommen müssen. Zwar stellt ein Arbeitsplatz die beste Sicherung gegen soziale Ausgrenzung dar, es kommt aber auf den Arbeitsplatz an. So ist etwa ein Viertel der Personen, die in der EU-27 eine Beschäftigung haben, dem Armutsrisiko ausgesetzt. Frauen sind dabei deutlich stärker als Männer dem Risiko der Verarmung ausgesetzt, wenn ihnen weniger Unterstützung aus sozialer Absicherung gewährt wird. Sozialtransfers vermindern das geschlechtsspezifische Gefälle, beseitigen es allerdings nicht. Ein Erfolg im Bereich der Wirtschaftspolitik war bis 2005, dass – durch die Verpflichtung zu Gender Mainstreaming in den *Broad Economic Policy Guidelines* – der Geschlechteraspekt erwähnt werden musste und dass die jährlichen Syntheseberichte der Mitgliedsstaaten den Gender Pay Gap berücksichtigen mussten. In der Post-2005-Ära fiel der Gender-Aspekt auch in vielen der nationalen Reformprogramme unter den Tisch (vgl. Rubery u. a. 2007). Insofern ist die Betonung der Gleichstellung in Leitlinie 7 für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedsstaaten, in der neben der Steigerung der Erwerbsrate auch die Förderung der Job-Qualität genannt werden, eine Verbesserung (siehe Abbildung, Seite 156 f.). Andererseits kann der Verzicht auf eine explizite Zielquote der Erwerbsrate von Frauen (erreicht werden soll nun, anders als in den Lissabonzielen zuvor, eine Erwerbsrate von 75 Prozent von Männern und Frauen) dazu führen, daß Gleichstellungspolitik die spezifischen Ungleichheiten für Frauen auf dem Arbeitsmarkt aus dem Blick verliert (vgl. Smith/Villa 2010). Auch wenn die Richtlinien wichtige Aspekte ansprechen, auch zu Armut, so ist doch der **Verzicht auf eine eindeutige Gender-Mainstreaming-Strategie in Europa 2020** problematisch.

**Die Ausweitung der Erwerbstätigkeit von Frauen stößt in vielen Ländern auf nicht adäquate Sozialstaatsmodelle** (vgl. Kapitel 7). Reformen der sozialen Sicherungssysteme und Steuersysteme werden jedoch in den wenigsten Fällen unter einer Geschlechterperspektive vorgenommen, wie beispielsweise die Beibehaltung abgeleiteter Sicherung für Frauen in einigen Ländern zeigt. So fordert der Jahresgleich-

stellungsbericht der Kommission (2005a) denn auch: „Die Mitgliedsstaaten sollten ihre Bemühungen zur Modernisierung der Sozialschutzsysteme fortsetzen (...) Rentensysteme und sonstige Sozialleistungen sollten an eine Gesellschaft angepasst werden, in der Frauen genauso viel arbeiten wie Männer, dieselben beruflichen Aufstiegsmöglichkeiten wie Männer haben möchten und Männer und Frauen sich partnerschaftlich die Haushalts- und Betreuungsaufgaben teilen.“

Die Ausweitung der von Sozialversicherungspflicht befreiten Jobs führt zu geringerer Absicherung im Alter für Männer und Frauen. Frauen sind dadurch stärker gefährdet, dass sie den Großteil der gering Beschäftigten darstellen. Die Beschäftigungs- und die Sozialpolitik müssen dem Prinzip der Familiensubsidarität vieler Länder entgegenwirken. Ziel einer gleichstellungsorientierten Beschäftigungspolitik muss daher sein, die Erwerbsarbeit zwischen Frauen und Männern gerecht aufzuteilen. Teilzeitarbeitsplätze in einem Umfang, der eine eigenständige finanzielle Absicherung ermöglicht und daneben noch Möglichkeit für Weiterbildung, Familie oder andere Arten persönlicher Selbstverwirklichung lässt, ist für beide Geschlechter eine Perspektive.

Gerade angesichts der Wirtschafts- und Finanzkrise ist darauf hinzuweisen, dass solche Länder, die sowohl eine höhere Produktivitätsrate (BIP) als auch eine höhere Wachstumsrate als andere aufweisen, auch im Bereich der Geschlechtergleichheit häufig besser abschneiden (Forsythe u. a. 2000). Unter der schwedischen Ratspräsidentschaft 2010 wurde eine Berechnung des potentiellen Wachstums des BIPs unternommen, sofern Mitgliedsstaaten die volle Gleichstellung im Arbeitsmarkt, hier verstanden als Beseitigung der Gender Gaps, umsetzen (vgl. Löfström 2009). Im Durchschnitt wurde das Wachstum auf 27 Prozent beziffert.

Auf europäischer Ebene – anders als in Entwicklungsländern – sind meines Erachtens als Indikatoren diejenigen geeignet, die im so genannten EU-GEI (Gender Equality Index) zusammenfließen: Gleichverteilung ist die Norm, und diese wird gemessen an bezahlter Arbeit, Gehalt und Einkommen, politische und soziale Macht und Zeitbudget.

📌 *Weitere Information zum Thema*

Europäische Kommission, Generaldirektion „Beschäftigung, Soziales und Integration“

<http://ec.europa.eu/social/home.jsp?langId=de>

Europäische Kommission, Generaldirektion „Justiz“

*(Hier ist das Thema Gleichstellung von Frauen und Männern angesiedelt, auch Informationen zum geschlechtsspezifischen Lohngefälle finden sich hier.)*

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

European Women's Lobby (EWL)

<http://www.womenlobby.org>

📌 Expert/innennetzwerke der Europäischen Kommission/Sachverständigen-  
gruppen

Seit 2007:

Sachverständigengruppe für Gleichstellungsfragen, soziale Inklusion, Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege (engl. „Gender Equality, Social Inclusion, Health Care and Long-Term Care“, EGGSI)

Sachverständigengruppe für Beschäftigung und Gleichstellungsfragen (engl. „Employment and Gender Equality Issues“, EGGE)

Beide Netzwerke werden koordiniert von der Fondazione Giacomo Brodolini (FGB), <http://www.fondazionebrodolini.it>

## 6.2 *Familiertätigkeit und Erwerbsarbeit*

Zu den bisher genannten Faktoren für Benachteiligung wie entgeltbezogene Diskriminierung und unmittelbare sowie mittelbare Diskriminierung im Zusammenhang mit der Berufswahl, der Beteiligung am Arbeitsmarkt und den Aufstiegschancen kommt hinzu, dass Frauen noch immer für den größten Teil der Haus- und Familienarbeit zuständig und ihre Erwerbsmuster davon abhängig sind. Dieser Zusammenhang wird im folgenden Kapitel erläutert. **Geschlechtergleichheit hat auch mit der Verteilung von Erwerbs- und Familienarbeit zwischen den Geschlechtern zu tun.** Diese wird beeinflusst von Familien-, Sozial-, Beschäftigungs- und Gleichstellungspolitik der Länder, von der Dauer und der Ausgestaltung von Lohnersatzleistungen von Erziehungszeiten und auch von der Ausstattung mit öffentlichen Angeboten für Kinderbetreuung sowie Formen der Arbeitszeitgestaltung beispielsweise.

Im Folgenden werden im EU-Vergleich die entsprechenden Daten zum Umfang und zur Ausgestaltung von Erwerbsarbeit und Familienarbeit aufgezeigt. Deutlich werden die Länderunterschiede und auch die Zusammenhänge zwischen Erwerbsarbeit, der Versorgung mit öffentlicher Kinderbetreuung und der geschlechtlichen Arbeitsteilung. Deutlich wird auch, welche Auswirkungen die unterschiedlichen sozialpolitischen und familienpolitischen Regelungen auf die Geschlechterarrangements haben. Zu bewerten bleibt schließlich die Politik der Europäischen Union: Welchen Prämissen folgt sie hinsichtlich der Verteilung von Erwerbsarbeit und Care-Tätigkeiten zwischen den Geschlechtern, und in welcher Form nimmt sie Einfluss?

Der Geschlechtervertrag im deutschen Sozialstaat hat das männliche Normalarbeitsverhältnis in Vollzeitbeschäftigung als Leitidee arbeits- und sozialrechtlich verankert und die Benachteiligung von Frauen in der Erwerbsarbeit zur Folge. Der gesamte „Care-Bereich“ bleibt – trotz steigender Erwerbstätigkeit – noch immer in erster Linie Frauen überlassen. Der Begriff „Care“ ist passender als die deutschen

Bezeichnungen „Hausarbeit“ und „Familienarbeit“, da er sämtliche Bereiche von Erziehungs-, Pflege- und Fürsorgetätigkeiten umfasst. Frauen übernehmen den Hauptteil der familiären Arbeit, Männer übernehmen nach wie vor, wenn auch zunehmend in geringerem Maße, die Hauptverantwortung für das finanzielle Familieneinkommen. Das Modell des männlichen Alleinverdieners hat allerdings inzwischen an Bedeutung verloren, in der Realität sind Doppelverdiener/innenhaushalte eher die Regel. Gleichzeitig zeigt sich europaweit: Die Kinderzahl hat kaum Auswirkungen auf die Erwerbstätigkeit von Vätern, aber gravierenden Einfluss auf die Erwerbsquote von Müttern. Mit anderen Worten: **Elternschaft und Erwerbsarbeit** korreliert für die Frauen mit Kindern.

Bei den Vätern unter 50 Jahren mit Kindern unter zwölf Jahren beträgt die Erwerbsrate im EU-27-Durchschnitt 91 Prozent, bei den Müttern 67 Prozent (vgl. Europäische Kommission 2010a). Auffallend ist, dass Männer in der Erwerbsarbeit geringer repräsentiert sind, wenn sie keine Väter sind (84 Prozent), während es bei Frauen umgekehrt ist. Hier ist die Erwerbsrate bei den Frauen ohne Kinder höher (78 Prozent) (vgl. ebd.). Hier zeigt sich die geschlechterstereotype Aufgabenzuweisung. Die Beschäftigungsquoten von Frauen mit Kindern (unter zwölf Jahren) liegen im Schnitt der EU-27 knapp zwölf Prozent unter der von Frauen ohne Kinder, während sie bei Männern ohne Kinder sieben Prozent unter der von Vätern liegt. Je nach Mitgliedsstaat fallen die Diskrepanzen deutlich stärker aus. Besonders stark unterscheiden sich die Beschäftigungsquoten von Frauen mit und ohne Kinder/n in der Tschechischen Republik (33 Prozent), in Ungarn (25 Prozent) und in der Slowakei (25 Prozent). Als nächste Gruppe folgen Irland (20 Prozent), Estland und Malta (je 19 Prozent) und Großbritannien mit 18 Prozent. Deutschland und Österreich liegen bei 13 Prozent, und keinen oder aber einen sehr geringen Unterschied gibt es in Dänemark, Litauen, den Niederlanden, Portugal und Slowenien (vgl. ebd.). Zu beachten ist hier, dass in einigen Ländern die Arbeitszeitkonzepte von Müttern teilzeitdominiert sind. D.h. die Differenzen zwischen Müttern und Frauen ohne Kinder, aber auch zwischen Müttern und Vätern verstärken sich, wenn die Vollzeitäquivalente in Betracht gezogen werden.

Es darf nicht übersehen werden, dass ein Teil der Männer die Arbeitszeiten gerne verkürzen würde. Zwar ergeben sich aus Befragungen Geschlechterdifferenzen in der Weise, dass vollzeitbeschäftigte Frauen häufiger ihre Arbeitszeiten reduzieren würden als Männer. Dennoch ist ein nicht unerheblicher Anteil von Männern interessiert an der Verkürzung der Arbeitszeit, vor allem in Norwegen, Belgien, Frankreich, den Niederlanden und Dänemark, also dort, wo ohnehin kürzere Vollzeitznormen bestehen bzw. die politische Debatte offen für kürzere Vollzeitznormen war oder ist (vgl. unter anderem Fagan 2001). Es sind vor allem die Männer, die einen hohen Bildungsabschluss aufweisen, die angeben, ihre Stunden reduzieren zu wollen (vgl. Hobson/Fahlén 2009). Umgekehrt zeigt sich, dass Frauen in den Ländern mit stärker ernährerzentrierten Modellen (vgl. Kapitel 7) vermehrt zu Teilzeit neigen, wie beispielsweise in Westdeutschland. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass sich die Planungen und Präferenzen natürlich aus den realen Lebensbedingungen ergeben, das heißt dass die erschwerten Bedingungen für Frauen in solchen

Ländern mehr als geringe Teilzeit zu arbeiten, perzipiert werden. Eine allgemeine Tendenz, die „Extrempole“, das heißt sowohl sehr kurze Arbeitszeiten als auch sehr lange Arbeitszeiten abzulehnen, zeigt sich allerdings europaweit (vgl. unter anderem Fagan 2001).

Die Profile der Erwerbsquoten von Frauen ohne Kinder stellen sich zumindest bis zum Alter von 40 Jahren ähnlich dar. Sie bewegen sich bei über 80 Prozent. In Griechenland, Spanien, Italien und Malta liegen sie auffällig unter denen der anderen Länder. In Belgien und Frankreich ist die Erwerbsquote von Frauen mit ein oder zwei Kindern leicht niedriger und sinkt dann sehr stark bei denjenigen mit drei oder vier Kindern. In Italien und Portugal ist das ähnlich, der Einfluss eines zweiten Kindes jedoch stärker. In den anderen Ländern sinkt die Erwerbsquote von Frauen mit Kindern insgesamt rapide. Ausnahmeland ist Dänemark. Hier spielt die Kinderzahl überhaupt erst eine Rolle, wenn drei oder mehr Kinder zu versorgen sind.

Angesprochen wurde bereits der Zusammenhang zwischen **Kinderbetreuung und Teilzeitarbeit**. Während 1998 EU-weit insgesamt 17 Prozent aller Frauen weniger als 30 Wochenstunden erwerbstätig waren, betrug dieser Anteil mehr als das Doppelte (37 Prozent) bei den Frauen mit Kindern (vgl. ebd.). Auch dies ist in den Mitgliedsstaaten auch heute noch unterschiedlich. In Dänemark ist es geradezu andersherum: Der Anteil der teilzeitbeschäftigten Frauen ist in der Gruppe mit Kindern niedriger als in der Gruppe ohne Kinder. In Finnland und Portugal fällt er annähernd gleich aus. Ein großer Unterschied ist für Deutschland, Irland und Großbritannien zu verzeichnen: Hier liegt die Zahl der teilzeitbeschäftigten Mütter um 35 Prozentpunkte höher als bei Frauen ohne Kinder, in den Niederlanden liegt die Rate bei 50 Prozent. Auch hier lässt sich bei Männern hinsichtlich der Teilzeitarbeit kein Unterschied zwischen Vätern und Nicht-Vätern ausmachen. So zeigt sich wie bei der Erwerbsquote insgesamt die Differenz zwischen Frauen und Männern hinsichtlich der durchschnittlichen Wochenarbeitszeit. Sie beträgt bei Männern unter Fünfzig mit Kindern im EU-Schnitt (EU-15) 42 Stunden, bei Frauen 30 Stunden (vgl. Kommission 2004). Die Differenz ist am höchsten in Großbritannien und den Niederlanden: Väter arbeiteten 2002 im Schnitt 45 Stunden (GB) bzw. knapp 40 Stunden (NL) gegenüber Müttern mit 26 Stunden (GB) und 20 Stunden (NL).

Ein Faktor, der Auswirkung auf die Erwerbsquote und den Umfang der Erwerbsarbeit von Müttern hat, ist das **Ausmaß der vorhandenen öffentlichen Kinderbetreuung**. Dies trifft nicht nur für das Ausmaß der Betreuung der verschiedenen Altersgruppen zu (unter 3-Jährige, 3- bis 6-Jährige), sondern auch für die Länge der Betreuung. So sind beispielsweise erwerbstätige Mütter auch davon abhängig, ob und wie lange ihr Kind nach dem Schulunterricht betreut wird.

Die katholischen Länder des kontinentalen Europas, Frankreich, Italien, Belgien und Österreich und auch die Niederlande und Großbritannien waren die ersten, die im 20. Jahrhundert öffentliche Kinderbetreuung einführten. Bereits in den 1920er Jahren stellten diese Länder für 3- bis 5-Jährige umfangreiche Tagesbetreuung, Kindergärten und Vorschulen zur Verfügung. Nach dem Ende des Zweiten

Weltkrieges verfolgten die Länder sehr verschiedene Wege. Belgien und Frankreich bauten ihr Betreuungssystem systematisch weiter aus und erreichten eine fast vollständige Betreuungsquote für 3- bis 5-Jährige bereits 1970. In den Niederlanden begann ein umfassender Ausbau erst nach 1990; Großbritannien, Deutschland und Österreich zogen eine Politik vor, die die häusliche Betreuung durch Mütter priorisierte. Ab Mitte der 1990er Jahre erfolgte eine stärkere Förderung öffentlicher Betreuung, und die Angebote vor allem für die Altersgruppe der Dreijährigen bis zum Schulpflichtalter stiegen. 1996 schrieb ein Gesetz in Deutschland einen Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für diese Altersgruppe fest, und ab 2013 tritt ein individueller Rechtsanspruch für die Tagesbetreuung für Kinder zwischen ein und drei Jahren in Kraft. Großbritannien führte 1997 Steuerleichterungen für die Inanspruchnahme öffentlicher Betreuung ein. Die skandinavischen Länder bauten erst seit den späten 1960er Jahren ihre Betreuungssysteme umfangreich auf. Kinderbetreuung wurde allerdings als Recht begriffen und bereits sehr früh als Maßnahme zur Förderung der Chancengleichheit von Frauen betrachtet, so dass der Ausbau sehr rasch erfolgte und heute vorbildhaft ist.

Heute ist im Vergleich der Altersgruppen die bessere Versorgung mit öffentlicher Kinderbetreuung für Dreijährige bis zur Schulpflicht vorhanden. Die Formen der Betreuung unterscheiden sich dabei. Die skandinavischen Länder stützen sich vor allem auf staatliche Einrichtungen, während in Frankreich und Belgien ein Mischangebot aus staatlichen und privaten Anbieter/innen, die staatlich bezuschusst werden, besteht. In vor allem katholischen Ländern spielt die Kirche als Anbieter eine Rolle. Nichtstaatliche Organisationen, Non-Profit-Organisationen haben Betreuungen vor allem in Westdeutschland, Großbritannien und den Niederlanden ausgebaut.

Für das Betreuungsangebot für Kinder zwischen drei Jahren und dem Schulpflichtalter machen inzwischen einige Mitgliedsstaaten geltend, dass sie die Zielvorgabe von 90 Prozent erreicht oder nahezu erreicht haben, so zum Beispiel Belgien, Dänemark, Spanien, Italien, Deutschland, Schweden, Malta und die Niederlande. Nachholbedarf besteht im Vereinigten Königreich und in Slowenien sowie zu einem gewissen Grad auch in Finnland und in Litauen (vgl. Europäische Kommission 2005b). Die Versorgungsquoten für 2008 gehen aus der folgenden Tabelle 11 hervor. Dabei ist ein Vergleich der Zahlen schwierig, da die Betreuungsarrangements sehr unterschiedlich sind, zumal sich auch die Länge des Erziehungsurlaubs bzw. der Erziehungszeit unterscheidet. Angegeben ist der Anteil der Kinder, die mehr als 30 Stunden pro Woche formale Betreuung nutzen. Damit sind Vorschulen oder äquivalente Angebote gemeint, Pflichtkindergärten, Kindergärten, Krippen oder andere Tagespflege, einschließlich Familientagespflege und zertifizierte Betreuungsangebote. In Ländern wie Frankreich oder den Niederlanden besteht dabei ein Mix aus diesen Formen.

Die Länder mit dem umfangreichsten Betreuungsangebot für 3- bis 6-Jährige sind Frankreich, Belgien, Italien, Spanien Dänemark, Schweden, Großbritannien und Deutschland, wenn der Stundenumfang außer Acht gelassen wird. In diesen Ländern nutzen über 90 Prozent der Kinder Betreuungseinrichtungen. Zwischen

70 und 90 Prozent liegen Ungarn, Luxemburg, Lettland, die Tschechische Republik Österreich, Portugal, Slowenien, Finnland, die Slowakei, Rumänien und Bulgarien. Die Schlusslichter bilden Griechenland und Polen mit unter 50 Prozent.

Tabelle 11: Anteil der Kinder zwischen 3 und 5 Jahren, die formale Betreuung nutzen (in Prozent, 2008)

AT	BE	BG	CY	CZ	DE	DK
77,6	99,4	70,7	73,4	79,7	92,7	91,5
EE	ES	FI	FR	GR	HU	IRL
89	98,5	74,2	99,9	46,6	87,1	k.A.
IT	LV	LT	LU	MT	NL	PL
97,4	80,6	65,5	85,9	93,5 (2000)	67,1	47,3
PT	RO	SK	SI	SE	UK	
79,2	72,5	73,5	77,5	91,1	92,7	

Erstellt nach Angaben aus der OECD Family Database.  
<http://www.oecd.org/els/social/family/database>, Stand 15.4.2011 (Zugriff 6.6.2011).

Die Ausstattung mit Angeboten für unter Dreijährige ist wesentlich geringer (vgl. Tabelle 12) und ist in den meisteuropäischen Ländern besonders im letzten Jahrzehnt stark ausgebaut worden. Über die Hälfte der unter 2-Jährigen nutzen Kinderbetreuung in Dänemark (65,7 Prozent) und den Niederlanden (55,9 Prozent). Belgien, Frankreich, Spanien, Großbritannien, Schweden, Luxemburg, Portugal und Slowenien erreichen die Zielvorgabe für das Kinderbetreuungsangebot (33 Prozent). Deutschland ist mit 17,8 Prozent noch weit von der Zielvorgabe entfernt.

Diese Unterausstattung ist einer der Faktoren für die eingeschränkten Möglichkeiten zur Erwerbstätigkeit für Mütter kleiner Kinder. Eine geringe Beschäftigungsquote hängt mit geringer Verfügbarkeit an Kinderbetreuung (0- bis 3-Jährige) zusammen (vgl. Bettio/Platenga 2004, Rubery u. a. 1999; Europäische Kommission 2004b: 86; vgl. auch Grafik in Klein 2006:162).

Der „Task-Force-Bericht“ vermerkte denn auch 2004: „Besondere Aufmerksamkeit sollte der Einrichtung von Kinderbetreuungsmöglichkeiten in Deutschland, Griechenland, Spanien, Irland, Italien, Österreich, Portugal und dem VK zuteil werden“ (Europäische Kommission Europäische Kommission 2004b: 41). Auffallend ist, dass das Vollzeitäquivalent der Erwerbsrate von Frauen in Schweden, Dänemark und Finnland sehr hoch ist und zugleich die Anzahl der Betreuungsplätze.

Tabelle 12: Anteil der Kinder zwischen 0 und 2 Jahren (einschließlich), die formale Betreuung nutzen (in Prozent, 2008)

<b>AT</b>	<b>BE</b>	<b>BG</b>	<b>CY</b>	<b>CZ</b>	<b>DE</b>	<b>DK</b>
12,1	48,4	<b>14,6</b>	32,7	2,2	17,8	65,7
<b>EE</b>	<b>ES</b>	<b>FI</b>	<b>FR</b>	<b>GR</b>	<b>HU</b>	<b>IRL</b>
17,5	37,5	28,6	42,0	15,7	8,8	30,8
<b>IT</b>	<b>LV</b>	<b>LT</b>	<b>LU</b>	<b>MT</b>	<b>NL</b>	<b>PL</b>
29,2	16,1	13,7	38,6	6,8 (2005)	55,9	7,9
<b>PT</b>	<b>RO</b>	<b>SK</b>	<b>SI</b>	<b>SE</b>	<b>UK</b>	
47,4	<b>14,3</b>	3,0	33,8	46,7	40,8	

Erstellt nach Angaben aus der OECD Family Database. Zahlen unter zehn Prozent wurden grau hervorgehoben. <http://www.oecd.org/els/social/family/database>, Stand 15.4.2011 (Zugriff 6.6.2011).

Einige Erfahrungen, die bei der Kleinkinderbetreuung in Frankreich gemacht wurden, sind allerdings lehrreich (vgl. Reuter 2002). Frankreich setzte auf ein öffentliches Betreuungsangebot für Kinder und ermöglichte Frauen, kontinuierlich vollzeiterwerbstätig zu sein. Zugleich betreibt Frankreich eine Familienpolitik mit dem Ziel der Steigerung der Geburtenrate. Die französische Politik war in den 1990er Jahren darauf ausgerichtet, das Kinderbetreuungsangebot durch eine Diversifizierung des Angebots stark auszuweiten. Die öffentlichen Einrichtungen decken im Ergebnis nicht den gesamten Betreuungsbedarf für 0- bis 3-Jährige ab. So werden heute nur neun Prozent der Kinder unter drei Jahren in kollektiven Einrichtungen betreut, aber fast ein Viertel der Kinder unter drei Jahren durch andere nicht genehmigte und nicht identifizierte Betreuungsformen (Nachbarschaft, Familie, Schwarzarbeit, unbeaufsichtigte Kinder). Das Ergebnis ist höchst ambivalent: Eine freie Wahl unter mehreren Betreuungsangeboten steht in Wirklichkeit nur wohlhabenden Familien offen, qualifizierten Frauen werden durchaus Karrieremöglichkeiten eröffnet, jedoch wurden mit dem Ausbau privater Betreuungsformen unsichere und schlechtbezahlte Arbeitsplätze für geringqualifizierte Frauen geschaffen (ebd.).

Der Zusammenhang zwischen Elternzeit, öffentlicher Kinderbetreuung und den Erwerbsraten von besonders Müttern wurde in zahlreichen weiteren Studien belegt (Bettio/Platenga 2004, Rubery u. a. 1999). **Die bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie genießt seit langem Priorität in der EU-Gleichstellungspolitik.** Mit dem Amsterdamer Vertrag (1997) legte die EU die Integration nicht nur von Frauen, sondern explizit von Müttern in den Arbeitsmarkt fest. Vor allem die Bereitstellung ausreichender Betreuung für Kinder wird von der EU betont. Der Europäische Rat vereinbarte auf der Tagung in Barcelona 2002 Zielvorgaben für die Bereitstellung von Kinderbetreuungsmöglichkeiten für die Mitgliedsstaaten. Bis 2010 sollten danach für mindestens 90 Prozent der Kinder zwischen drei Jahren und dem Beginn der Schulpflicht und für mindestens 33 Prozent der Kinder unter drei Jahren Kinderbetreuungsmöglichkeiten bereitgestellt werden. Im Ländervergleich sehen wir, dass 2009 nur fünf der 27 Mitgliedsstaaten die letztere Zielquote (33 Prozent)

erreicht hatten (vgl. European Commission 2009b), weitere fünf sich ihr näherten. Acht übertrafen das 90-Prozent-Ziel, drei weitere erreichten es fast (vgl. ebd.). Der Ausbau der Kinderbetreuung kann dennoch als einer der wirkungsvollsten Bereiche betrachtet werden. Die Barcelona-Vorgaben haben zu einem immensen Druck auf die Mitgliedsstaaten geführt und den Nachholbedarf – besonders auch aus deutscher Perspektive – deutlich gemacht.

Die unterschiedliche Situation der Kinderbetreuung und unterschiedliche Implementierung der EU-Vorgaben in den Mitgliedsstaaten haben mit einer Reihe von Faktoren zu tun, vor allem mit Unterschieden in den Vorstellungen über innerfamiliäre Aufgabenverteilung zwischen Müttern und Vätern, über Mutterschaft und über Kindererziehung. **In Westdeutschland und auch in Österreich hat sich historisch die Vorstellung durchgesetzt, dass der Familie – und hier der Mutter – die Hauptverantwortung für die Kinderbetreuung obliegt.** Hier wird auf monetäre Transfers in Familien gesetzt, das männliche Ernährermodell genießt steuerliche Unterstützung und eine lange Erziehungszeit ist gekoppelt mit geringer öffentlicher Kinderbetreuung. In der DDR wurde der Staat als zuständig für die Kinderbetreuung begriffen, allerdings ohne die Vorstellung veränderter Aufgabenverteilung in der Familie. Als Ergebnis finden wir heute eine höhere Erwerbsquote und höhere Erwerbsneigung von Frauen vor. In Frankreich wird, wie oben kurz erwähnt, eine hohe Kinderbetreuung als notwendig erachtet und steht in Zusammenhang mit familienpolitischen und bevölkerungspolitischen Überlegungen. Der Staat verbindet mit einer öffentlichen Kinderbetreuung auch die Idee einer Chancengleichheit von Kindern und geht davon aus, dass Kinder im Kollektiv bessere Entwicklungschancen haben. Für viele der südeuropäischen Staaten ist das Thema Vereinbarkeit von Familie und Beruf bisher nicht prominent. Materielle Leistungen für Familien sind gering, und Kinderbetreuung wird als Aufgabe der Familien betrachtet.

In Großbritannien hingegen wird Kinderbetreuung als Privatangelegenheit, als Angelegenheit der Familie, betrachtet. Es besteht kein Anspruch auf öffentliche Kinderbetreuung, der Staat spielt bei der Bereitstellung der Betreuung eine geringe Rolle und auch generell bei der Unterstützung für erwerbstätige Eltern. Zielgruppen der Förderung sind arme Familien und Ein-Eltern-Familien.

**Der hohe Ausbau an öffentlicher Betreuung in nordeuropäischen Systemen wurde bereits mehrfach deutlich.** Ihr liegt im Unterschied zu den anderen Systemen eine gezielte Vorstellung über zwei gleichberechtigte Elternteile zu Grunde – das „Adult-Worker“-Modell (vgl. Kapitel 7). Sozialleistungen sind individualisiert. Elternzeit wird mit Bezug zum vorherigen Erwerbseinkommen, einem hohen Maß an öffentlicher Kinderbetreuung mit einer steuerlichen Gleichstellung von Doppelverdienerfamilien mit anderen Familienformen gewährt. Viele Initiativen haben zum Ziel, die Übernahme familiärer Verantwortung durch Männer zu fördern. **Die mittel- und osteuropäischen Mitgliedsstaaten haben sich an dem familienbasierten Modell orientiert (vgl. Tabelle 13).** Die Tschechische Republik, Polen, die Slowakei und Lettland gewähren eine nur geringe Unterstützung für ein Recht auf Elternzeit bis zu drei oder vier Jahren. In Slowenien werden 100 Prozent des Ge-

halts für 260 Tage weiter gezahlt, in Litauen 70 Prozent (vgl. EGGsIE 2005). Die Flexibilität innerhalb der Elternzeit, das heißt die Möglichkeit zur gleichzeitigen Teilzeitarbeit oder aber „Verblockung“ von Erziehungszeiten und -geld u. a. ist bisher geringer ausgeprägt.

In den westeuropäischen Mitgliedsstaaten geht der Trend insgesamt in den letzten Jahren dahin, die Dauer für Elternzeit auszudehnen sowie die Möglichkeiten zur gleichzeitigen Teilzeitarbeit zu verstärken. Antreiber dafür sind einerseits das Ziel, die Erwerbsrate von Frauen zu steigern und andererseits das Bestreben, der gesunkenen Geburtenrate entgegen zu wirken. Die Zahlen (vgl. auch Kapitel 6.1) machen deutlich, dass Frauen die Adressatinnen dieser Strategie sind, indem sie flexiblere Arbeitszeitmodelle und Teilzeittätigkeiten deutlich stärker wahrnehmen als Männer.

Kommen wir im Detail zu den Regelungen zur Elternzeit bzw. zu den Freistellungsregelungen bei Elternschaft (Tabelle 13). Über diese verfügen alle Mitgliedsstaaten, auch wenn diese unterschiedlich bezeichnet werden. Unterschiedlich sind auch die Kompensationszahlungen, die im Falle von Elternzeit gewährt werden und von unterschiedlicher Länge sind. Beides, Dauer und Bezahlung der Elternzeit, sind entscheidende Faktoren in Hinblick auf Geschlechtergleichstellung.

Tabelle 13: Elternzeitregelungen (Dauer und finanzielle Unterstützung) in den verschiedenen Mitgliedsstaaten (Mitgliedsstaaten der Beitrittsrunden 2004 und 2007 grau hinterlegt), Väterquoten in eckigen Klammern (Stand 2010)

Familienbasierte Berechtigung, unbezahlt
<p><b>Spanien</b></p> <p>Drei Jahre pro Kind je Elternteil, Reduzierung der Arbeitszeit auf 30 bis 50 Prozent möglich, unbezahlt (aber Unterstützung in einzelnen Regionen).</p>
Familienbasierte Berechtigung, niedrige, nicht lohnbezogene finanzielle Unterstützung
<p><b>Frankreich</b></p> <p>Elternzeit drei Jahre pro Kind pro Elternteil, Unterstützung ab dem zweiten Kind für zwei Jahre, unterschiedliche Unterstützung nach Haushalt, bei erstem Kind Recht auf Teilzeitarbeit, ohne Unterstützung.</p>
<p><b>Italien</b></p> <p>Elf Monate pro Kind, wenn geteilt (sechs Monate Mutter, sechs Monate Vater [wenn Vater mindestens drei Monate nimmt, verlängert auf sieben Monate], zehn Monate für Alleinerziehende, Altersgrenze acht Jahre, bei Kindern unter drei Jahren: 30 Prozent Bezahlung für sechs Monate, über sechs Monate nur bei einkommensschwachen Familien, drei bis acht Jahre unbezahlt.</p>
<p><b>Österreich</b></p> <p>Maximal zwei Jahre, auch Teilzeit möglich, vier Jahre bei Alleinerziehenden oder wenn beide Elternteile gleichzeitig Teilzeit arbeiten, Altersgrenze Kind sieben Jahre, drei Optionen der Bezahlung: lange Dauer 30 bzw. 36 Monate (bei beiden Elternteilen) 436 EUR, mittlere Dauer 20 bzw. 24 Monate 626 EUR, kurze Dauer 15 bzw. 18 Monate 800 EUR. Teilzeitarbeit möglich [unabhängige Vaterzeit max. drei Monate].</p>

<p><b>Polen</b> 36 Monate Elternzeit, bis zum vierten Lebensjahr (18 bei Behinderung), 115 EUR monatlich für zwei Jahre, gleichzeitige Elternzeit für drei Monate möglich.</p> <p><b>Tschechische Republik</b> 156 Wochen gesamt, drei Optionen der Bezahlung: lange Dauer bis 21 Monate 305 EUR + weitere 150 EUR bis Kindesalter 48 Monate, mittlere Dauer bis 36 Monate 305 EUR, kurze Dauer bis Kindesalter 24 Monate 455 EUR.</p>
<p><b>Familienbasierte Berechtigung, hohe oder lohnbezogene Unterstützung</b></p>
<p><b>Deutschland</b> Zwölf Monate Elternzeit [Verlängerung auf 14 Monate, wenn anderes Elternteil mindestens zwei Monate nimmt], Unterstützung 67 Prozent des Jahresgehalts, gedeckelt, Minimum 300 EUR bei Eltern, die vorher kein Gehalt bezogen, Anspruch auf Teilzeitarbeit bis 30 Std./Woche, Bezahlung kann über zwei Jahre gestreckt werden (24 + vier Monate), dabei Bezahlung pro Monat entsprechend verringert.</p> <p><b>Estland</b> 435 Tage im Anschluss an den Mutterschutz bis zum dritten Lebensjahr des Kindes. Ab dem 70. Lebenstag des Kindes Übernahme durch Vater möglich, 100 Prozent lohnbezogene Unterstützung bis zum ersten Lebensjahr des Kindes, übrige zwei Jahre unbezahlt, Erwerbsarbeit möglich bei Kürzung der Unterstützung.</p> <p><b>Finnland</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Elternzeit, ca. 26 Wochen nach Mutterschaftszeit, bis zum ersten Geburtstag des Kindes, erste 30 Tage 75 Prozent des Jahresgehalts, dann 70 Prozent, gedeckelt;</li> <li>b) „Homecare leave“, wenn Kind nicht in öffentlicher Betreuung, im Anschluss an Elternzeit, bis zum dritten Geburtstag des Kindes, geringe finanzielle Unterstützung;</li> <li>c) Recht auf Teilzeitarbeit bis zum achten Lebensjahr des Kindes, geringe finanzielle Unterstützung.</li> </ul> <p><b>Litauen</b> 24 Monate Elternzeit, 85 Prozent des vorherigen Gehalts (gedeckelt).</p> <p><b>Ungarn</b> Sozialversicherung übernimmt 70 Prozent des vorherigen Gehalts (gedeckelt) bis zum zweiten Lebensjahr des Kindes, nicht versicherte 105 EUR monatlich, geringere Unterstützung für drittes Jahr.</p> <p><b>Slowenien</b> 260 Tage (37 Wochen) Elternzeit, jedes Elternteil kann die Hälfte übernehmen, aber übertragbar auf ein Elternteil, 100 Prozent des durchschnittlichen Gehalts (gedeckelt), Teilzeitarbeit möglich, dann 520 Tage, Unterstützung entsprechend reduziert. Für Nicht-Versicherte gelten Richtlinien des Mutterschaftsschutzes.</p>
<p><b>Individuelle Berechtigung, gemeinsame Berechtigung auf hohe oder lohnbezogene finanzielle Unterstützung</b></p>
<p><b>Dänemark</b> 32 Wochen pro Kind geteilt bei 100 Prozent Lohnausgleich gedeckelt, Teilzeitarbeit möglich bei entsprechender Reduzierung der Unterstützung, individuelles Recht auf acht unbezahlte Wochen.</p> <p><b>Lettland</b> Zwölf Monate Kinderbetreuungszeit, 70 Prozent des Durchschnittseinkommens.</p>

**Luxemburg**

Sechs Monate pro Elternteil pro Kind (zwölf bei Teilzeitarbeit), 1840 EUR bei Vollzeitarbeit, Hälfte bei Teilzeitarbeit, zwei zusätzliche Monate bei Mehrlingsgeburten.

**Schweden**

480 Tage geteilt, 60 Tage reserviert jedes Elternteil, bis zum achten Lebensjahr des Kindes, 80 Prozent Lohnausgleich (gedeckelt) für die ersten 390 Tage, geringe Unterstützung für die folgenden 90 Tage. Voll flexibel, kann in volle, halbe und viertel Tage aufgeteilt werden [Väterquote 60 Tage].

**Individuelle Berechtigung, keine oder geringe Unterstützung****Belgien**

Drei Monate pro Kind pro Elternteil (sechs Monate bei Teilzeitarbeit), bis zum sechsten Lebensjahr (bis zum achten bei Behinderung des Kindes), bei Vollzeitarbeit knapp 700 EUR Unterstützung, spezielle Zeitregelungen.

**Bulgarien**

25,5 Monate, davon 13,5 bezahlt durch Minimumeinkommen, zwölf Monate unbezahlt.

**Griechenland**

3,5 Monate pro Elternteil, unbezahlt, Teilzeitarbeit nur möglich, wenn von Arbeitgeber/in bewilligt.

**Großbritannien**

13 Wochen pro Kind (18 bei Behinderung und wenn beide Eltern erwerbstätig sind), maximal vier Wochen pro Jahr, unbezahlt.

**Irland**

14 Wochen pro Elternzeit, unbezahlt, bis zum achten. Lebensjahr des Kindes, keine Teilzeitarbeit möglich.

**Malta**

Sechs Monate, unbezahlt.

**Niederlande**

Drei Monate pro Elternteil pro Kind (sechs Monate bei Teilzeitarbeit), nicht gleichzeitig, unbezahlt (Beamt/innen 75Prozent) oder entsprechende Tarifvereinbarungen, unter Umständen Steuererleichterungen.

**Portugal**

- a) Drei Monate pro Elternteil (sechs bei Teilzeit), bis sechstem Lebensjahr des Kindes, unbezahlt außer 15 Vätertage 100Prozent, Teilzeitarbeit möglich
- b) „Special leave“ zwei Jahre (drei Jahre für drei und mehr Kinder, vier Jahre bei Behinderung), unbezahlt.

**Rumänien**

21,5 Monate, gering bezahlt.

**Slowakei**

30,5 Monate, „flat rate“.

**Zypern**

Sechs Monate, unbezahlt.

Erstellt nach: Informationen der Länderwebsites, Council of Europe 2009 und Informationen des International Network on Leave Politics and Research (<http://www.leavenetwork.org>) (Zugriff 12.6.2011).

In Finnland beispielsweise wird ein bezahlter Elternurlaub für sechs Monate gewährt (vgl. Missoc-Bericht 2004). Dabei beträgt das Elternschaftsgeld im Durchschnitt 66 Prozent des Gehalts. Nichterwerbstätige Personen erhalten ein Erziehungsgeld von zehn Euro pro Tag. Nach Beendigung besteht Anspruch auf Rückkehr auf den alten Arbeitsplatz. Eltern können darüber hinaus aber auch eine Freistellung bis zum dritten Lebensjahr des Kindes in Anspruch nehmen – diese ist jedoch unbezahlt. Schweden versucht, die Regelungen der Erziehungszeit mit einer Gleichstellung zu verbinden. Zunächst sind die Lohnersatzleistungen sehr hoch (80 Prozent), es werden 480 Tage gewährt, und 60 Tage sind jeweils für den Vater oder die Mutter reserviert und nicht übertragbar (vgl. EGGSIE 2005). Frankreich – die familienpolitische Ausrichtung wurde zuvor skizziert – gewährt Elternurlaub in den ersten drei Lebensjahren des Kindes. Jedoch wird erst ab dem zweiten Kind ein Erziehungsgeld gezahlt, das zudem niedrig und nicht lohnarbeitsbezogen ist, also dem früheren deutschen Erziehungsgeld ähnelt. Es führt besonders bei gering qualifizierten Müttern zum dreijährigen Ausstieg und dem Risiko, den Anschluss an eine Erwerbsarbeit nicht mehr zu bekommen.

Europaweit wird Elternzeit von Männern bislang so gut wie gar nicht wahrgenommen. Bei einem Vergleich von 38 europäischen Ländern zeigte sich, dass lediglich in fünf Ländern mehr als zehn Prozent der Männer Elternzeit nehmen: in Luxemburg, der Niederlande, Island, Norwegen und Schweden (vgl. EGGSIE 2005). Eine Eurobarometer-Umfrage<sup>16</sup> von 2004 ergab, dass die meisten Männer in der EU-15 wissen, dass sie Anspruch auf Elternurlaub haben, ihn jedoch nicht nutzen. Die Hauptfaktoren, die Väter davon abhalten, sich zu Hause um ein Baby oder ein Kleinkind zu kümmern, sind dieser Untersuchung nach finanzielle Einbußen, Informationsmangel oder Sorgen über den weiteren Karriereverlauf. 18 Prozent der Befragten gaben an, sie nähmen keinen Elternurlaub, weil sie es sich nicht leisten könnten. 42 Prozent der befragten Männer nannten ungenügenden finanziellen Ausgleich als Hauptargument. 31 Prozent befürchteten einen Karriereknick und nur gut jeder Fünfte gab an, dass er seine berufliche Tätigkeit nicht unterbrechen wollte. 19 Prozent der befragten Männer betrachteten Elternurlaub noch immer hauptsächlich als Frauensache, und zehn Prozent befürchteten, dass sie „zu Hause sitzen und wenig soziales Leben haben“ würden.

Obwohl die EU-Richtlinie über Elternurlaub bereits im Jahr 1996 verabschiedet wurde, fühlten sich 34 Prozent der Befragten 2004 nicht genügend über Elternurlaub informiert. Die überarbeitete Richtlinie (2010/18/EU, vgl. Kapitel 3) erhöht den Anspruch auf Elternzeit beider erwerbstätiger Partner und Partnerinnen von drei auf vier Monate, von denen zumindest der letzte nicht übertragbar ist. Der Anspruch bezieht sich auf die Versorgung eines Babys, eines adoptierten Kindes oder eines Kindes im Alter von bis zu acht Jahren. Der Ländervergleich zeigt, wie unterschiedlich die „Gleichstellungskultur“ in den Ländern ausfällt. 34 Prozent der Schweden, zehn Prozent der Dänen und neun Prozent der Finnen sagten, sie hätten

16 [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/news/2004/sep/EB59\\_1\\_parental\\_leave\\_rev1\\_july\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2004/sep/EB59_1_parental_leave_rev1_july_en.pdf) (Zugriff: 31.1.2005). Die Befragung wurde zwischen dem 18. März und 30. April 2003 durchgeführt und im Jahr 2004 publiziert.

Elternurlaub für alle oder mehrere ihrer Kinder genommen oder hätten vor, diesen Elternurlaub zu nehmen. Dies sind zwar keine hohen Werte, jedoch liegen die Zahlen für Deutschland, Spanien, Irland, Österreich und Portugal bei einem Prozent!

Durch entsprechende politische Regelungen können **Anreizmodelle** einige Väter zur Übernahme einer aktiven Rolle ermuntern. Die Elternzeit steht generell Müttern und Vätern offen, sonst wäre es eine Verletzung des Gleichbehandlungsgebotes, wie dies früher in einigen Ländern durchaus der Fall war. Generell ist der Anteil der Väter, die Elternzeit nehmen, dort höher, wo lohnabhängige Zahlungen gewährt werden. Zusätzlich existieren in einigen Ländern Zeiträume, die für den jeweils anderen Elternteil gedacht, das heißt nicht übertragbar sind. Diese Länder werden im Folgenden genannt.<sup>17</sup> Die neue Elternzeitrichtlinie erfordert dies zumindest dort, wo nur ein Minimum an Elternzeit gewährt wird, indem der vierte Monat des Elternurlaubs nicht übertragbar ist. Obwohl die Formulierungen jeweils geschlechterneutral sind, das heißt auch Müttern offen stehen, sofern Männer die reguläre Elternzeit wahrnehmen, werden sie als Anreizsysteme für Väter betrachtet und häufig auch „Vatertage“ oder ähnlich genannt. In Schweden beträgt dieser Zeitraum zwei Monate, in Deutschland inzwischen ebenfalls. In Finnland erhalten Väter, die die letzten beiden Wochen der Elternzeit nehmen, einen „Bonus“ von vier Wochen. In Ungarn gibt es eine „männerspezifische“ Elternzeit von fünf Tagen, die innerhalb der ersten zwei Lebensmonate des Kindes zu nehmen sind, mit vollem Lohnausgleich. In Slowenien stehen explizit Vätern fünfzehn Tage während der ersten sechs Monate mit vollem Lohnausgleich zu, anschließend können sie mit einer geringen Unterstützung weitere 75 Tage nehmen. Auch in Spanien schließlich sind es fünfzehn Tage bei vollem Lohnausgleich.

In der Gleichstellungspolitik wird die Frage des Elternurlaubs kontrovers diskutiert. Es zeigt sich, dass lange zeitliche Angebote an Elternzeit Frauen veranlassen, sich aus dem Arbeitsmarkt für eine lange Periode zurückzuziehen. Vor allem die Schlechtgestellten auf dem Arbeitsmarkt sind es, die geringe Zahlungen in Kauf nehmen und deren Wiedereinstieg erschwert wird. In Deutschland war dies deutlich. Unter der Regierung Kohl war 1986 das „Erziehungsgeld“ eingeführt worden, und ab 1993 betrug die mögliche Bezugsdauer zwei Jahre. Als Konsequenz wies Deutschland die längsten Berufsunterbrechungen von Frauen im EU-Vergleich auf. Nachdem die Politik erkannt hatte, daß es sinnvoll ist, das Erziehungsgeld als individuell gewährte Lohnersatzleistung für eine nicht so lange Periode zu zahlen, wie es ähnlich in Schweden oder Dänemark bereits der Fall war, übernahm die Bundesregierung ab 2007 dieses Modell. Das Elterngeld wird für maximal 14 Monate gezahlt. Ersetzt werden 67 Prozent des vorherigen Einkommens und maximal 800 EUR im Monat. Ein Elternteil alleine kann höchstens zwölf Monate nehmen, die weiteren zwei Monate sind Option für den anderen Elternteil. Dies folgt der Idee des Anreizmodells für Väter.

<sup>17</sup> Eine Übersicht über die jeweils neuen Regelungen der einzelnen Länder bietet das International Network on Leave Policies and Research ([www.leavenetwork.org](http://www.leavenetwork.org)). Einige der folgenden Angaben stammen aus dem Bericht des Networks vom September 2010 (Moss 2010).

Insgesamt ist deutlich, dass die meisten Mitgliedsstaaten sich sukzessive dem „Dual-Earner“-Modell zuwenden. Dies aus dem Grund, da eine hohe Erwerbsarbeit von Frauen mit niedrigen Armutsraten und mit höherer Geburtenrate korreliert. Allerdings, so haben wir gesehen, gibt es Pfadabhängigkeiten, die sich auf die konkrete Gestaltung von Elternzeitregelungen, auf die Transferzahlungen und auf das Ausmaß und die Qualität der Kinderbetreuungseinrichtungen auswirken. Grob lässt sich feststellen, dass die skandinavischen Ländern die höchsten öffentlichen Ausgaben aufweisen, um Eltern einen (meist auf kurze Dauer) befristeten Ausstieg aus dem Beruf zu ermöglichen, zugleich die größte Versorgung mit öffentlicher Betreuung für Kindern unter drei Jahren sowie das höchste Ausmaß an gleichstellungsorientierten Regelungen besteht (vgl. Thévenon 2011). Gleichzeitig sollten die Unterschiede zwischen den Ländern nicht übergangen werden, die zuvor aufgezeigt wurden. Für Großbritannien und mit einem Blick über die Europäische Union hinaus müsste es heißen: In den angelsächsischen Systemen und in einigen südeuropäischen Ländern ist die Unterstützung durch Transferzahlungen bei Elternzeit und die Dauer geringer. Die Kinderbetreuungskosten sind höher, und die Unterstützungen zum Beispiel durch Steuererleichterungen zielen vor allem auf armutsgefährdete Familien und Einelternfamilien ab. Die öffentlichen Ausgaben sind hier für die Altersgruppe zwischen drei Jahren bis zum Schulalter höher. In den mittel- und osteuropäischen Staaten ergibt sich ein vielfältiges Bild: In Ungarn sind die Transferleistungen für Elternzeit hoch, die Ausgaben für Kinderbetreuung auch eher auf über Dreijährige konzentriert. In der Slowakei ist das Modell eher konservativ mit einer langen Dauer an unbezahlter Elternzeit und geringer öffentlicher Kinderbetreuung. Die konservativen Regime schließlich weisen noch Widersprüche auf. Einerseits folgen lohnabhängige Transferzahlungen dem skandinavischen Modell. Andererseits existieren Steuererleichterungen bei Ausstieg aus dem Beruf, die auch wohlhabenden Familien zu Gute kommen und generell Familien gegenüber kinderlosen Haushalten unterstützen sollen, wie in Deutschland, Belgien, den Niederlanden und Österreich. Die Inanspruchnahme öffentlicher, mehr als halbtägiger, Kinderbetreuung ist in Frankreich, Belgien und Luxemburg deutlich höher als in den Niederlanden, in Deutschland und Österreich, wo sie noch eher halbtags organisiert ist.

Nach den Kriterien von Generosität (Ausmaß der bezahlten Elternzeit) und Egalität (Anteil der vorgesehenen Vaterzeit und Höhe der Bezahlung der Elternzeit) kommen Ray u. a. (2010) zu dem Ergebnis, dass – was die politischen Rahmenbedingungen anbetrifft – Finnland, (Norwegen), Schweden und unerwartet Griechenland im Ländervergleich das höchste Ausmaß an Gleichstellungsorientierung aufweisen.

Insgesamt – auch das wurde anhand der Daten deutlich – obliegt die Vereinbarkeit von Familie und Beruf weiterhin in erster Linie den Frauen. Vorwiegend ihre Arbeitszeiten sind es, die sich flexibilisieren. So führt die steigende Erwerbsbeteiligung von Frauen in den meisten Ländern – wegen der mangelnden Übernahme der Reproduktionsaufgaben durch Männer – zu einer Doppelbelastung mit entsprechenden Zeitkonflikten. Die **innerfamiliäre Arbeitsteilung** lässt sich an Zeitbudget-

studien ablesen. Die Beteiligung an Haus- und Familienarbeit durch Männer hat sich im Zuge veränderter Vorstellungen von partnerschaftlicher Arbeitsteilung zwar erhöht (zu bedenken ist, dass der Zeitaufwand für Hausarbeit insgesamt geringer geworden ist), von einer Teilung kann aber nicht die Rede sein. Es ist noch ein weiter Weg, bis das „Earner-Carer“-Modell oder aber, wie Nancy Fraser es bezeichnet, das „Universal-Caregiver“-Modell erreicht ist.

- ➔ Die OECD hat einen **Index für Vereinbarkeit von Familie und Beruf** entwickelt, in den folgende Indikatoren einfließen:
- Anteil der Kinder unter drei Jahren, die öffentliche Kinderbetreuung nutzen,
  - Dauer des Mutterschaftsurlaubs und die Höhe des Lohnersatzes,
  - Anteil weiblicher Beschäftigter mit einem Kind unter 15 in der Familie, die angeben, dass ihre Arbeitgebern/innen Arbeitszeitreduzierung oder ähnliche Maßnahmen für Familienurlaub anbieten,
  - Anteil Beschäftigter, die angeben, über flexible Arbeitszeiten zu verfügen
  - Anteil beschäftigter Frauen, die freiwillig Teilzeit arbeiten.

Während aus Sicht egalitärer Geschlechterverhältnisse nicht allen Indikatoren zugestimmt werden kann (zum Beispiel warum nicht Anteil teilzeitbeschäftigter Männer?), so ist der Indikator dennoch hilfreich beim Ländervergleich.

Vgl. OECD Employment Outlook 2001, Paris.

Die OECD stellt ebenfalls eine „**Family Database**“ zur Verfügung. Diese stellt verschiedene Daten im Ländervergleich zusammen, unter anderem

- Familienstrukturen,
- Arbeitsmarkt und Familien,
- Familienpolitische Maßnahmen sowie
- Gesundheit, Erziehung und Bildung von Kindern

<http://www.oecd.org/els/social/family/database>

### 6.3 Der weitere „Care“-Bereich

Es wurde in den vorigen Kapiteln deutlich, dass sich die EU und auch die Mitgliedsstaaten an einem Geschlechtermodell orientieren, das die Gleichstellung von Frauen und Männern auf dem Arbeitsmarkt anstrebt, wengleich Letztere auch unterschiedlich erfolgreich sind, einige auf eine egalitäre Entwicklung zurückblicken, andere noch stark von traditionellen Geschlechterbildern beeinflusst sind. Deutlich wurde auch, dass die Familien- und Erziehungsarbeit vorwiegend Frauen zugewiesen wird. Der Ausbau der öffentlichen Kinderbetreuung – dort, wo er über Jahrzehnte verschlafen wurde, ist eines der prioritären Ziele der EU.

Nicht minder herausfordernd ist der gesamte Bereich der Pflege- und Reproduktionsarbeit über die Kinderbetreuung hinaus. Themen wie die Pflege von Angehörigen gewinnen an Bedeutung, nachdem der demographische Wandel deutlich gemacht hat, welche Aufgaben in Zukunft auf die Gesellschaft in neuem Ausmaß zukommen werden. **Auf der europäischen Ebene ist das Thema demographischer Wandel und Care-Tätigkeiten in Zusammenhang mit Anforderungen an Vereinbarkeit von Arbeit und Familie kommuniziert worden** und letztlich auch wieder als entscheidender Faktor in Hinblick auf die Erwerbsrate von Frauen. So heißt es im dritten Demographiebericht: „The report points to modern family policies that allow young couples to have the number of children they wish to bear and thus help raise the number of births as a good way to improve employment, in particular through better reconciliation between paid work and family commitments“.<sup>18</sup>

Demographieberichte erscheinen auf EU-Ebene seit 2007. Verschiedene Mitteilungen liegen vor, eine Europäische Allianz für Familie wurde 2008 gegründet.<sup>19</sup> Die Dringlichkeit des Themas wird nicht zuletzt durch die Ausrufung des EU-Jahres „für aktives Altern und Solidarität zwischen den Generationen“ für das Jahr 2012 symbolisch ausgedrückt. 2010 war im EU-Vergleich der Altersdurchschnitt der Bevölkerungen Deutschlands mit 44,2 Jahren und Italiens mit 43,1 Jahren am höchsten, in Irland mit 34,3 Jahren am niedrigsten. Irland hat entsprechend die höchste Geburtenrate (mehr als 2 pro Frau), gefolgt von Frankreich. Die niedrigsten Geburtenziffern sind in Lettland, Ungarn und Portugal festzustellen (knapp über 1,3).<sup>20</sup> Durch sinkende Geburtenrate und durch Emigration sind besonders Bulgarien, Litauen, Lettland und Rumänien betroffen.<sup>21</sup>

Im Vergleich zu anderen Fragen der Geschlechterverhältnisse und der Aufgabenteilung in Hinblick auf Kindererziehung und Beruf liegen deutlich weniger Informationen zur Frage der **Pflege von erwachsenen Angehörigen** vor. Im Jahr 2005 pflegten über 20 Millionen Personen in der EU – 12,8 Millionen Frauen und 7,6 Millionen Männer – im Alter zwischen 15 und 64 Jahren erwachsene Angehörige (vgl. Europäische Kommission 2010a). Besonders die niedrige Erwerbsrate von Frauen im Alter von 55 bis 64 Jahren – 2008 belief sie sich auf 36,8 Prozent und lag damit 18,2 Prozentpunkte unter der von Männern – ist ein Indiz für die Übernahme der Pflege im Alter (ebd.). Eine Studie mit Interviews in mehreren Ländern<sup>22</sup> verdeutlicht die körperlichen, seelischen und finanziellen Belastungen der Pflegenden.

18 Pressemitteilung zum Erscheinen des Dritten Demographieberichts der Europäischen Kommission vom 1.4.2011. Vgl. unter anderem European Commission (2006f) und (2007h).

20 Vgl. Pressemitteilung „Neuer demographischer Bericht: EU-Bevölkerung wird älter und vielfältiger“ vom 1.4.2011 (IP 11/391).

21 Gerade durch die demographische Entwicklung wird auf EU-Ebene das Thema Migration deutlich an Bedeutung gewinnen und zu möglicherweise anders gelagerten – positiveren – Diskursen führen als bisher. Abgesehen davon, dass die Binnenmigration in Europa steigt, kommen pro Jahr 1 bis 2 Millionen Zuwanderer und Zuwanderinnen in die EU. Bis 2060 wird sich die Bevölkerung mit Migrationshintergrund verdoppelt haben (vgl. ebd.).

22 Projekt „EUROFAMCARE“, koordiniert vom Institut für Medizin-Soziologie des Universitätsklinikums Hamburg-Eppendorf (UKE). Vgl. Mestheneos und Triantafyllou 2005. <http://www.uke.de/extern/eurofamcare/publikationen.php>.

Pflege bzw. Care-Tätigkeiten sind aber auch ein Thema des **geschlechtersegmentierten Arbeitsmarktes**, der in Kapitel 6.1 bereits angesprochen wurde. Die so genannten „Care Worker“ ist der am stärksten von Frauen besetzte Beruf (ISCO Gruppe 513) in der EU (vgl. Bettio/Verashchagina 2008). Dazu gehören die Haushaltshilfen bei der Altenpflege und die Erzieherinnen und Erzieher von Kindern. Der Bereich der Pflege im Haushalt ist deutlich angestiegen, und es ist der Bereich mit der niedrigsten Entlohnung. Die niedrige Entlohnung, begrenzte Aufstiegsmöglichkeiten und Geschlechterstereotype verhindern die Übernahme der Berufe in diesem Bereich von Männern.<sup>23</sup>

Die Bezeichnung für die Tätigkeiten unterscheiden sich nach Ländern, die Tätigkeiten sind jedoch ähnlich und reichen von Alltagsbetreuung, Kochen, Hilfe bei Essen über Bewegungs- und Mobilitätsaufgaben, persönliche Hygiene, Hilfe bei der Medikamenteneinnahme und Hilfe beim Einkauf. In Großbritannien werden sie als „care assistants“ zusammen mit Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeitern aufgeführt, in Schweden gibt es mehrere Berufszweige in dem Bereich, in Österreich lautet die Bezeichnung „Heimhelfer/in“, in Deutschland „Pflegehelfer/in im Privathaushalt“. Die Ausbildungen sind höchst unterschiedlich. In der Regel ist zwischen professionellen und semi-professionellen zu unterscheiden. Professionelle sind in Österreich zum Beispiel diplomierte Gesundheits- und Krankenpfleger/innen, semi-professionelle Pflegehilfskräfte, die einen einjährigen Kurs absolviert haben und Heimhelfer/innen, die einen Kurs mit einem Stundenumfang von ca. 200 bis 400 Stunden absolvieren müssen. In Frankreich und Großbritannien werden erst seit einigen Jahren Kurse eingerichtet (vgl. ebd.).

Dadurch, dass diese Hilfen eine deutlich längere Tradition der öffentlichen Organisation aufweisen, sind die Arbeitsbedingungen in Schweden besser ausgebaut. Hier sind die Kommunen die Anstellungsträgerinnen, wohingegen in vielen Ländern die Verträge zwischen Familien und Arbeitnehmenden geschlossen werden. Irreguläre Arbeitsverhältnisse, solche ohne Kündigungsschutz, Versicherungsschutz, ohne Schutzrechte usw. sind häufiger dort, wo die Arbeit ins Private verlagert wird. Solche irregulären Beschäftigungsverhältnisse werden v.a. von Österreich und Italien berichtet (vgl. ebd.), aber die Informationen aus anderen Mitgliedsstaaten sind gering. Der Anteil von Migrantinnen ist in diesem Bereich ungeschützter Arbeit besonders hoch. In Österreich geht man davon aus, dass auf jede/n regulär Beschäftigte/n in der Regel eine irreguläre Immigrantin kommt (vgl. Flecker et al. 2007: 115, zitiert in Mairhuber 2008).

**Insgesamt ist deutlich, dass der Bereich „Care“ im Großen und Ganzen bisher auf Childcare reduziert wird**, das heißt es stehen in der EU-Politik Fragen der Kinderbetreuung und der Vereinbarkeit von Beruf und Familie im Vordergrund. Pflegetätigkeiten in Zusammenhang mit Pflege von Angehörigen werden über die Beschäftigungspolitik und über die Herausforderungen durch die demographische Entwicklung zum Thema, nicht aber über Geschlechtergleichstellung. Eine Pro-

<sup>23</sup> Good-Practise-Beispiele für die Gewinnung von Jungen und Männern für Pflege- und Fürsorgeberufe siehe European Commission (2010b).

blematisierung von unbezahlter Arbeit oder informeller Arbeit als Ausdruck sozialer Ungleichheit und Geschlechterungleichheit ist nicht zu finden. Wie bedeutend jedoch ein solcher Zugang wäre, zeigt nicht zuletzt das Ausmaß an **unbezahlter Arbeit** (vgl. Definition).

➔ **Unbezahlte Arbeit**

Unbezahlte Arbeit ist die Produktion von Gütern und Dienstleistungen von Mitgliedern des Haushalts, die nicht auf dem Markt verkauft werden.

Vgl. OECD Sozialindikatoren, OECD (2011): Society at a Glance 2011: OECD Social Indicators, Paris: OECD Publishing.

Eine OECD-Studie zeigt, dass in allen untersuchten Ländern, darunter eine Reihe von EU-Mitgliedsstaaten, Frauen mehr Zeit für unentlohnte Arbeit verwenden als Männer. Das Geschlechtergefälle beträgt 2 Stunden 28 Minuten pro Tag (24 Stunden) im Schnitt, bei den nordischen Staaten aber nur etwas mehr als eine Stunde (vgl. Miranda 2011). Wieviel für Pflege von Angehörigen aufgewendet wird, ist schwer zu ermitteln. In der Datenbank zu Zeitverwendung (Time Use Survey, HETUS) wird Pflege von Erwachsenen unter der Kategorie „übrige Hausarbeit“ gefasst (vgl. ebd.).

#### 6.4 Gewalt im Geschlechterverhältnis

Abgesehen von dem Verbot der Belästigung und sexuellen Belästigung aufgrund des Geschlechts in den Richtlinien 2002/73/EG und 2006/54/EG sind dem **Schutz vor geschlechtsbasierter Gewalt** auf EU-Ebene bislang kein Vertrag oder Richtlinie gewidmet. Auch in der Grundrechtecharta, die seit dem Lissabon-Vertrag zum Primärrecht der Europäischen Union gehört, wird Gewalt gegen Frauen nicht explizit thematisiert. Gleichwohl wird Gewalt im Geschlechterverhältnis inzwischen als eine der Prioritäten politischen Handelns begriffen. Dies zeigt sich beispielsweise am „Fahrplan zur Gleichstellung von Frauen und Männern 2006–2010“ (vgl. Europäische Kommission 2006) sowie in der darauf aufbauenden „Strategie für die Gleichstellung von Frauen und Männern 2010–2015“ (vgl. Europäische Kommission 2010b), in der die Bekämpfung und Prävention von Gewalt gegen Frauen als Leitziele formuliert werden.

Der Schutz vor Gewalt gegen Frauen wird heute als **Menschenrecht** anerkannt. Instrumente der Vereinten Nationen (VN) sind beispielsweise die Erklärung von Wien und das Aktionsprogramm vom 25. Juni 1993, die Erklärung vom 20. Dezember 1993 über die Beseitigung der Gewalt gegen Frauen, die Resolution vom 22. Dezember 2003 zur Beseitigung der häuslichen Gewalt gegen Frauen, die Resolution vom 30. Januar 2003 über die Wege zur Bekämpfung von Verbrechen gegen Frauen wegen verletzter Ehre, die Resolution vom 2. Februar 1998 zur Ver-

brechensverhütung und Strafrechtspflege zur Beseitigung der Gewalt gegen Frauen, die Berichte der UN-Sonderberichterstatter/innen des Hohen Kommissars bzw. der Hohen Kommissarin für Menschenrechte über Gewalt gegen Frauen, die Allgemeine Empfehlung Nr. 19 des Komitees für die Beseitigung der Diskriminierung der Frauen (CEDAW). Hinzu kommen die Erklärung von Peking<sup>24</sup> und Aktionsplattform der Vierten Weltfrauenkonferenz in Peking am 15. September 1995<sup>25</sup> und deren Folgemaßnahmen.

Seit 2000 wurden von den **EU-Ratspräsidentschaften** mehrere Konferenzen zum Thema Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen durchgeführt, bei denen jeweils verschiedene Empfehlungen angenommen wurden. So in Portugal 2000 („Gewalt gegen Frauen: Zero Toleranz“); in Spanien 2002 („Gewalt gegen Frauen unter besonderer Berücksichtigung von häuslicher Gewalt, Gewalt in der Schule und sexuelle Belästigung“), in Griechenland 2003 („Bekämpfung von häuslicher Gewalt und Frauenhandel“), in Irland 2004 („Gewalt gegen Frauen – Von der Verletzung zur Verteidigung der Menschenrechte“), in Österreich 2006 („Gemeinsames Handeln der Mitgliedsstaaten gegen schädliche traditionsbedingte Praktiken“), in Schweden 2009 („Strategien zur Bekämpfung der Gewalt von Männern gegen Frauen“) und in Ungarn 2011 („Opfer in der EU schützen“). Wie auch bei anderen Themen üblich, beinhalten Empfehlungen im Anschluss an die Tagungen, Evaluationen und Monitoring der verschiedenen Projekte der Mitgliedsstaaten durchzuführen und einen Austausch über „good practises“ für Opferschutzmaßnahmen und Präventionsmaßnahmen voranzutreiben. Auch sollen Indikatoren ermöglichen, die Länder miteinander zu vergleichen.

Das **Europäische Parlament** hat verschiedene Empfehlungen und Entschlüsse vorgelegt. So zum Beispiel 1997 zur Notwendigkeit einer Kampagne in der Europäischen Union zur vollständigen Ächtung der Gewalt gegen Frauen<sup>26</sup> und 2001 zur Ächtung der weiblichen Genitalverstümmelung.<sup>27</sup> Auch ist der Kampf gegen Gewalt Inhalt einer Entschließung 2005 zu Folgemaßnahmen zur Vierten Weltfrauenkonferenz.<sup>28</sup> In einer Entschließung aus dem Jahr 2004<sup>29</sup> betont das Parlament, dass Gewalt gegen Frauen eine Verletzung von Menschenrechten – insbesondere des Rechts auf Leben, des Rechts auf Sicherheit, Würde und des Rechts auf physische sowie psychische Unversehrtheit – darstellt. Gewalt gegen Frauen wird als „ernstes gesellschaftliches Problem“ bezeichnet, das „die Entwicklung einer demokratischen Gesellschaft behindert“ und das „mit der ungleichen Verteilung von Geschlechtermacht verbunden ist“ (vgl. ebd.). Anfang 2006 unter-

24 Als zentrale Bereiche wurden 1995 formuliert: Frauen und Armut, Bildung und Weiterbildung von Frauen, Frauen und Gesundheit, Gewalt gegen Frauen, Frauen und bewaffnete Konflikte, Frauen und Wirtschaft, Frauen in Entscheidungspositionen, Mechanismen der Frauenförderung, Frauenrechte als Menschenrechte, Frauen und Medien, Frauen und Umwelt, Mädchen.

25 Vgl. Kapitel 2.2.

26 Amtsblatt Nr. C 304 vom 16.10.1997, S. 55.

27 Amtsblatt Nr. C 77 E vom 28.3.2002, S. 126.

28 Amtsblatt Nr. C 320 E vom 15.12.2005, S. 247.

29 Entschließung des Europäischen Parlaments zu der derzeitigen Lage bei der Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen und künftige Maßnahmen (2004/2220(INI)).

strich das Europäische Parlament erneut, dass Gewalt gegen Frauen in jedweder Form eine Menschenrechtsverletzung darstellt. Die Mitgliedsstaaten werden zu umfassenden Maßnahmen aufgefordert. So soll Ärzten und Ärztinnen, die Verstümmelungen vornehmen, die Approbation entzogen werden. Die Mitgliedsstaaten sollen die Verstümmelung der weiblichen Genitalien als eigenen Straftatbestand definieren und alle Personen bestrafen, die Verstümmelungen durchführen.

Drei Jahre später, Ende 2009, verabschiedete das EP auf Initiative des „Ausschusses für die Rechte der Frau und Gleichstellung der Geschlechter“ (FEMM) eine weitere Entschließung<sup>30</sup> zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen. In dieser appelliert das Parlament an die EU-Mitgliedsstaaten, nationale Aktionspläne zur umfassenden Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen zu erstellen und konkrete Maßnahmen zu unternehmen, männliche Gewalt zu verhindern, Betroffene zu schützen, ausreichende Unterstützungsmöglichkeiten für die Opfer bereitzustellen und die Strafverfolgung der Täter zu sichern. Die Europäische Kommission wird in der Entschließung unter anderem dazu aufgefordert, den im „Fahrplan zur Gleichstellung von Frauen und Männern 2006–2010“ angekündigten Aktionsplan endlich zu erstellen und dem Europäischen Parlament und dem Rat vorzulegen sowie einen Richtlinienentwurf zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen auszuarbeiten.

Zeitgleich gründete der Beratende Ausschuss für Chancengleichheit eine Arbeitsgruppe zur Ausarbeitung einer Stellungnahme für eine einheitliche europäische Strategie zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen. Diese wurde im Dezember 2010 abgeschlossen und veröffentlicht.<sup>31</sup> Was die Bandbreite der zu berücksichtigenden Gewaltformen betrifft, empfahl der Ausschuss der Kommission, die Definition des Europarates [Recommendation Rec(2002)5] zu übernehmen. Diese lautet:

#### ➤ Definition von „Gewalt gegen Frauen“

“Violence against women is to be understood as any act of gender-based violence, which results in, or is likely to result in, physical, sexual or psychological harm or suffering to women, including threats of such acts, coercion, or arbitrary deprivation of liberty, whether occurring in public or private life. This includes, but is not limited to, the following:

- violence occurring in the family or domestic unit, including, inter alia, physical and mental aggression, emotional and psychological abuse, rape and sexual abuse, incest, rape between spouses, regular or occasional partners, crimes committed in the name of honour, female genital and sexual mutilation and other traditional practices harmful to women, such as forced marriages;

30 Entschließung des Europäischen Parlaments vom 26. November 2009 zur Beseitigung von Gewalt gegen Frauen. Amtsblatt Nr. C 285 E vom 21.10.2010, S. 53–58.

31 Advisory Committee on Equal Opportunities for Women and Men (2010): Opinion on EU-Strategy on Violence Against Women and Girls. December 2010. [ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6574&langId=en](http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6574&langId=en) (Zugriff: 21.7.2011).

- violence occurring within the general community, including, inter alia, rape, sexual abuse, sexual harassment and intimidation at work, in institutions or elsewhere trafficking in women for the purposes of sexual exploitation and economic exploitation and sex tourism;
- violence perpetrated or condoned by the state or its officials;
- violation of the human rights of women in situations of armed conflict, in particular the taking of hostages, forced displacement, systematic rape, sexual slavery, forced pregnancy, and trafficking for the purposes of sexual exploitation and economic exploitation.”

Quelle: Council of Europe (2005): Recommendation Rec(2002)5 of the Committee of Ministers to member states on the protection of women against violence. Adopted by the Committee of Ministers on 30 April 2002 at the 794<sup>th</sup> meeting of the Ministers' Deputies.

Der Ausschuss wies zudem darauf hin, auch finanzielle und ökonomische Gewalt in die Definition mit einzubeziehen.<sup>32</sup> Der Begriff der **geschlechtsbasierten Gewalt** schließt zwar nicht Gewalt gegen Männer aus, wird aber als Verletzung der Menschenrechte von Frauen verstanden, da diese hiervon disproportional häufig betroffen sind. Der Unterschied zu Gewalt gegen Männer und Jungen wird zudem darin gesehen, dass Gewalt gegen Frauen nicht unabhängig von dem Machtverhältnis der Geschlechter gesehen werden kann. Die Mehrheit der Opfer von Vergewaltigung und Häuslicher Gewalt seien Frauen und die Mehrheit der Täter männlich (vgl. Advisory Committee on Equal Opportunities for Women and Men 2010: 9f.).

Der Beratende Ausschuss schlägt acht Aktionsfelder vor, auf denen die Europäische Union Maßnahmen treffen soll: Perspektive, Prävention, Schutz, Strafverfolgung, Einbindung der Mitgliedsstaaten, Maßnahmenplanung, Infrastruktur sowie Überwachung und Bewertung (vgl. ebd.: 5).

Es scheint, als habe die Ausarbeitung einer solchen einheitlichen europäischen Strategie zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen gute Aussichten auf Erfolg: Am 5. März 2010 verabschiedete die Europäische Kommission eine „Frauen-Charta“<sup>33</sup>, in der sie anlässlich des 100. Internationalen Frauentags, des 15. Jahres-

32 Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auch auf die Gewalt-Definitionen in der neuen „Europaratskonvention zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und Häuslicher Gewalt“, die am 11. Mai 2011 in Istanbul unterzeichnet wurde (abgekürzt: „Istanbul-Konvention“), und auf die die Empfehlung des Beratenden Ausschusses für Chancengleichheit verweist (zum Zeitpunkt der Veröffentlichung war die Konvention noch im Entwurfsstadium). Die Istanbul-Konvention definiert Gewalt gegen Frauen als „violation of human rights and a form of discrimination against women and shall mean all acts of gender-based violence that result in, or are likely to result in, physical, sexual, psychological, or economic harm or suffering to women, including threats of such acts, coercion or arbitrary deprivation of liberty, whether occurring in public or private life“<sup>4</sup>. „Häusliche Gewalt“ wird definiert als „all acts of physical, sexual, psychological or economic violence that occur within the family or domestic unit or between former or current spouses or partners, whether or not the perpetrator shares or has shared the same residence with the victim“.

33 Europäische Kommission (2010): Mitteilung der Kommission vom 5. März 2010: Ein verstärktes Engagement für die Gleichstellung von Frauen und Männern. Eine Frauen-Charta. Erklärung der Europäischen Kommission anlässlich des Internationalen Frauentags 2010 sowie des 15. Jahrestags der Verabschiedung einer Erklärung und einer Aktionsplattform auf der Weltfrauenkonferenz der Vereinten Nationen in Peking und des 30. Jahrestags des Übereinkommens der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau. KOM/2010/0078 endg. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0078:FIN:DE:PDF> (Zugriff: 19.7.2011).

tags der Beijing-Erklärung und Aktionsplattform und des 30-jährigen Jubiläums der CEDAW-Frauenrechtskonvention ihr Engagement in der Bekämpfung geschlechtsbasierter Gewalt in der Europäischen Union bekräftigte und ankündigte, „einen umfassenden, effektiven politischen Handlungsrahmen zur Bekämpfung geschlechtsspezifischer Gewalt“ zu entwickeln. Diese Ankündigung der Europäischen Kommission in der Frauen-Charta ist auch als Resultat des gewachsenen politischen Druckes und der verstärkten Auseinandersetzung anderer europäischer Institutionen mit dem Thema der geschlechtsbasierten Gewalt zu verstehen. So hat sich der Rat der Europäischen Union im Frühjahr 2010 mehrmals<sup>34</sup> mit dem Thema der geschlechtsbasierten Gewalt beschäftigt und hat die Forderung nach einer europäischen Strategie bekräftigt: In den Schlussfolgerungen<sup>35</sup> des Ministerrats, basierend auf der März-Tagung der Ratsformation für „Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz“ wird die Europäische Kommission aufgefordert, eine europäische Strategie zur Prävention und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen in die Wege zu leiten. Es werden erforderliche Maßnahmen genannt.

Ein weiterer wichtiger Meilenstein auf dem Weg zu einer einheitlichen europäischen Strategie zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen ist das während der schwedischen EU-Ratspräsidentschaft verabschiedete „Stockholmer Programm“<sup>36</sup>, das ein „offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger“ zum Ziel hat und auch Gewalt gegen Frauen thematisiert. Im Aktionsplan<sup>37</sup> zur Umsetzung des Stockholmer Programms vom 20. April 2010 verpflichtet sich die Europäische Kommission, eine „Mitteilung über eine Strategie zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen, Gewalt in der Familie sowie zur Bekämpfung von Genitalverstümmelung bei Frauen und Mädchen, mit anschließendem EU-Aktionsplan“ vorzulegen. Der anvisierte Zeitraum hierfür ist 2011–2012. Hieran anknüpfend widmete sich der „Ausschuss für die Rechte der Frau und Gleichstellung der Geschlechter“ des Europäischen Parlaments erneut dem Thema der Gewalt gegen Frauen und arbeitete einen Entschließungsantrag<sup>38</sup> aus, der die Grundlagen für eine solche Strategie skizziert. Der Antrag wurde am 5. April 2011 im Europäischen

34 Die Bekämpfung von geschlechtsbasierter Gewalt war Thema zweier Tagungen des Rates der Europäischen Union, der 3000. Tagung (Ratsformation für „Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz“) am 8. März 2010 in Brüssel und der 3010. Tagung (Ratsformation für „Allgemeine Angelegenheiten“) am 26. April 2010 in Luxemburg. Es wurden jeweils Schlussfolgerungen veröffentlicht mit weitreichenden Forderungen an EU-Mitgliedsstaaten und die Europäische Kommission.

35 Council of the European Union (2010): Council conclusions on the Eradication of Violence Against Women in the European Union. 3000<sup>th</sup> Employment and Social Policy Council meeting, Brussels 8 March 2010. [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/lsa/113226.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/lsa/113226.pdf) (Zugriff: 21.7.2011).

36 Rat der Europäischen Union (2010): Das Stockholmer Programm – Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger. Amtsblatt Nr. C 115 vom 4.5.2010, S. 1–38.

37 Europäische Kommission (2010): Mitteilung der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 20.4.2010. Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts für die Bürger Europas. Aktionsplan zur Umsetzung des Stockholmer Programms. KOM(2010)171 endgültig.

38 European Parliament, Committee on Women's Rights and Gender Equality (2011): Motion for a European Parliament Resolution on priorities and outline of a new EU policy framework to fight violence against women (2010/2209(INI)). Report of 18.3.2011. Rapporteur: Eva-Britt Svensson.

Parlament behandelt und mit einfacher Mehrheit verabschiedet.<sup>39</sup> Die vom Europäischen Parlament vorgeschlagenen Maßnahmen für „eine umfassende politische Strategie gegen geschlechtsbezogene Gewalt“ decken sich in vielen Punkten mit dem Entwurf des Beratenden Ausschusses für Chancengleichheit für eine solche Strategie, gehen aber in mehreren Punkten darüber hinaus: Unter anderem schlägt das Parlament als Mindestanforderung für die Zahl der Unterstützungsstrukturen für Opfer geschlechtsbezogener Gewalt eine Einrichtung je 10.000 Einwohner/innen vor.

**Entschließung des Europäischen Parlaments vom 5. April 2011 zu den Prioritäten und Grundzügen einer neuen EU-Politik zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen (2010/2209(INI))**  
(Auszug)



„Das Europäische Parlament (...) schlägt eine neue umfassende politische Strategie gegen geschlechtsbezogene Gewalt vor, die Folgendes einschließt:

- ein strafrechtliches Instrument in Form einer Richtlinie gegen geschlechtsbezogene Gewalt,
- Maßnahmen zur Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen in den Bereichen Politik, Vorbeugung, Schutz, Strafverfolgung, Vorsorge und Partnerschaft (die so genannten „Sechs P“ der Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen: policy, prevention, protection, prosecution, provision, and partnership),
- Forderungen an die Mitgliedsstaaten, dafür zu sorgen, dass Straftäter entsprechend der Schwere des Delikts bestraft werden,
- Forderungen an die Mitgliedsstaaten, Schulungen für Beamte zu gewährleisten, die mit Fällen von Gewalt gegen Frauen in Kontakt kommen können, einschließlich Personal der Strafverfolgungsbehörden, der Sozial-, Kinder-, und Gesundheitsbetreuungs-einrichtungen sowie der Notfallzentren, um diese Fälle aufzudecken, festzustellen und ordnungsgemäß zu behandeln, wobei die Bedürfnisse und Rechte der Opfer besonders berücksichtigt werden,
- Verpflichtung der Mitgliedsstaaten, die gebührende Sorgfalt walten zu lassen und alle Formen von geschlechtsbezogener Gewalt zum Zwecke der strafrechtlichen Verfolgung aufzunehmen und zu untersuchen,
- Pläne zur Entwicklung spezieller Ermittlungsverfahren für die Polizei und im Gesundheitswesen zur Sicherung von Beweisen für geschlechtsbezogene Gewalt,
- die Schaffung von Partnerschaften mit Hochschuleinrichtungen mit dem Ziel, die auf diesem Gebiet Tätigen, vor allem Richter, Angehörige der Kriminalpolizei, medizinisches Personal, Lehrer und Erzieher sowie im Opferschutz tätige Personen, in geschlechtsbezogener Gewalt zu schulen,
- Vorschläge für politische Maßnahmen, die nicht nur die Sicherheit der Opfer gewährleisten und ihre physische und psychische Gesundheit wiederherstellen, sondern ihnen auch dabei helfen, ihr Leben wieder aufzubauen, wobei auf die speziellen Bedürfnisse der verschiedenen Opfergruppen wie Frauen, die Minderheiten angehö-

<sup>39</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments vom 5. April 2011 zu den Prioritäten und Grundzügen einer neuen EU-Politik zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen (2010/2209(INI)). (Nicht im Amtsblatt veröffentlicht.)

ren, eingegangen wird, und für Maßnahmen, die den Austausch von Informationen und bewährten Verfahren im Umgang mit Überlebenden von Gewalt gegen Frauen fördern,

- die Einbeziehung spezifischer Auswahl- und Diagnosemechanismen in den Notaufnahmen der Krankenhäuser und in das medizinische Grundversorgungsnetz, damit für diesen Opfertyp ein wirksameres Zugangs- und Betreuungssystem konsolidiert wird,
- Forderungen an die Mitgliedsstaaten, Opfern geschlechtsbezogener Gewalt in Zusammenarbeit mit den entsprechenden Nichtregierungsorganisationen Unterkünfte bereitzustellen,
- Mindestanforderungen bezüglich der Anzahl von Unterstützungsstrukturen für Opfer geschlechtsbezogener Gewalt je 10 000 Einwohner in Form von Zentren mit spezifischer Sachkenntnis im Bereich der Opferhilfe,
- die Erstellung einer europäischen Charta der Grundversorgung mit Diensten für Opfer von Gewalt gegen Frauen, wozu auch gehören sollten: das Recht auf unentgeltliche Rechtsberatung; die Einrichtung von Aufnahmestellen, die den Bedürfnissen der Opfer nach Schutz und zeitweiliger Unterkunft gerecht werden; ein kostenloser, spezialisierter, dezentraler und zugänglicher psychologischer Notdienst; und ein System von finanziellen Hilfeleistungen zur Unterstützung der finanziellen Unabhängigkeit der Opfer und zur Ermöglichung ihrer Rückkehr in ein normales Leben und der Wiederaufnahme einer Beschäftigung,
- Mindeststandards, die gewährleisten, dass Opfer unabhängig von ihrer Rolle im Strafverfahren professionelle Hilfe in Form von Rechtsberatung durch einen Rechtsanwalt erhalten,
- Mechanismen zur Erleichterung des Zugangs zu Rechtsbeistand, damit die Opfer ihre Rechte in der gesamten Union geltend machen können,
- Pläne zur Entwicklung von Methodikleitlinien und Erhebung neuer Daten für das Erstellen vergleichbarer Statistiken zu geschlechtsbezogener Gewalt, einschließlich Genitalverstümmelungen, um das Ausmaß des Problems festzustellen und eine Grundlage für eine Änderung der Herangehensweise an dieses Problem zu schaffen,
- im Verlauf der kommenden fünf Jahre die Ausrufung eines Europäischen Jahres zur Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen, um die europäischen Bürgerinnen und Bürger stärker zu sensibilisieren,
- Forderungen an die Kommission und die Mitgliedsstaaten, angemessene vorbeugende Maßnahmen, einschließlich Sensibilisierungskampagnen, zu ergreifen, gegebenenfalls auch in Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen,
- Umsetzung von Maßnahmen in den Tarifverträgen und eine bessere Abstimmung zwischen Arbeitgebern, Gewerkschaften und Unternehmen sowie innerhalb ihrer jeweiligen Verwaltungsgremien mit dem Ziel, die Opfer über ihre Arbeitsrechte angemessen aufzuklären,
- mehr Gerichte, die sich mit geschlechtsbezogener Gewalt befassen; mehr Mittel und Schulungsmaterial über geschlechtsbezogene Gewalt für Richter, Staatsanwälte und Rechtsanwälte und Verbesserungen bei den Sondereinheiten der Strafverfolgungsbehörden durch mehr Personal und bessere Schulungen und Schulungsmaterialien.“

Quelle: Entschließung des Europäischen Parlaments vom 5. April 2011 zu den Prioritäten und Grundzügen einer neuen EU-Politik zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen (2010/2209(INI)), Punkt 2.

Des Weiteren enthält die Entschließung eine Liste aus 31 Punkten, die sich als politische Forderungen entweder an die Europäische Kommission oder aber die EU-Mitgliedsstaaten richten. Von diesen seien zwei im Folgenden erwähnt. In Punkt 3 fordert das Europäische Parlament „die Mitgliedsstaaten mit Nachdruck auf, sexuelle Gewalt und die Vergewaltigung von Frauen – auch in der Ehe und in engen informellen Partnerschaften und/oder durch männliche Verwandte – ohne die Einwilligung des Opfers als Verbrechen anzuerkennen und sicherzustellen, dass solche Straftaten eine automatische Strafverfolgung nach sich ziehen, und jedwede Berufung auf kulturelle, traditionelle oder religiöse Praktiken oder Gepflogenheiten als mildernde Umstände in Fällen von Gewalt gegen Frauen, einschließlich so genannter Ehrenverbrechen und der Genitalverstümmelung bei Frauen, zurückzuweisen“. Der erste Teil fand in der Berichterstattung über die Entschließung besondere Aufmerksamkeit, unter anderem auch deshalb, weil in mehreren EU-Mitgliedsstaaten Vergewaltigung nur ungenügend strafrechtlich verfolgt wird und Vergewaltigung in der Ehe oder in engen informellen Partnerschaften zum Teil nach wie vor nicht strafbar ist (so in Litauen).<sup>40</sup>

In Punkt 19 „erkennt [das Europäische Parlament] an, dass es in der Europäischen Union ein ernstes Problem der Prostitution – auch von Minderjährigen – gibt, und fordert, den Zusammenhang zwischen den rechtlichen Rahmenbedingungen im jeweiligen Mitgliedstaat und Form und Ausmaß der Prostitution näher zu untersuchen“. Dies ist vor dem Hintergrund zu verstehen, dass die Entschließung des Europäischen Parlaments Prostitution als eine Form von Gewalt gegen Frauen und als Menschenrechtsverletzung versteht (vgl. Präambel der Entschließung, Buchstabe J). Die Einbeziehung der Prostitution (als solche) und nicht etwa nur in Zusammenhang mit Frauenhandel im Kontext eines offiziellen EU-Dokuments in die Diskussion zu Gewalt gegen Frauen führte zum Widerstand einiger Abgeordneter des Europäischen Parlaments. Diese wollten Prostitution nicht per se mit Gewalt gleichsetzen und stimmten deshalb gegen die Entschließung oder enthielten sich der Abstimmung.

Wie aus den vorangegangenen Ausführungen deutlich geworden ist, führt das Thema der Bekämpfung geschlechtsbasierter Gewalt innerhalb der europäischen Gleichstellungspolitik kein Schattendasein mehr, sondern hat an Bedeutung gewonnen. Die Bemühungen der vergangenen Jahre stimmen vorsichtig zuversichtlich, und es ist zu hoffen, dass die unternommenen Anstrengungen tatsächlich in die Verabschiedung einer umfassenden europäischen Strategie münden werden. Welches politische Potenzial hierin steckt und wie die Bereitschaft der EU-Mitgliedsstaaten sein wird, die Strategie auf nationaler Ebene zu implementieren, ist zum jetzigen Zeitpunkt aber noch völlig offen.

Neben den Bemühungen um eine einheitliche europäische Strategie gegen Gewalt an Frauen hat die Europäische Union aber auch Maßnahmen und Anstrengungen unternommen, spezifische Formen geschlechtsbasierter Gewalt zu verurteilen und zu bekämpfen. In einer Entschließung vom 24. März 2009 verurteilte das

40 Vgl. European Commission 2011a: 53. In Deutschland ist Vergewaltigung in der Ehe auch erst seit 1997 strafbar.

Europäische Parlament weibliche Beschneidung als „Genitalverstümmelung“<sup>41</sup> und „nachdrücklich als einen Verstoß gegen die fundamentalen Menschenrechte wie auch als eine brutale Verletzung der Unversehrtheit und Persönlichkeit von Frauen und Mädchen und betrachtet sie daher als ein ernstes gesellschaftliches Verbrechen“<sup>42</sup>. Frauen und Mädchen, die wegen drohender Gefahr in ihrem Herkunftsland verstümmelt zu werden bei der EU einen Antrag auf Asyl stellen, sollen „regelmäßig untersucht werden (...) um sie vor der Bedrohung, dass später eine Genitalverstümmelung in der Europäischen Union an ihnen vorgenommen wird, zu schützen“ (Punkt 4). Die EU-Mitgliedsstaaten werden dazu aufgefordert, „jegliche Genitalverstümmelung bei Frauen als Straftatbestand zu betrachten, unabhängig davon, ob irgendein Einverständnis von Seiten der betroffenen Frau vorlag oder nicht, sowie jede Person zu bestrafen, die einer anderen hilft, sie dazu anhält, dabei berät oder unterstützt, eine solche Handlung am Körper einer Frau oder eines Mädchens vorzunehmen“ (Punkt 28). In der EU gebietsansässige Täter/innen sind strafrechtlich zu verfolgen, auch wenn die Straftat außerhalb der eigenen Staatsgrenzen verübt wurde („Extraterritorialität der Straftat“).

Gewalt gegen Frauen ist ein zentrales Thema der **Zweiten Frauenbewegung und der Frauen- und Geschlechterforschung**. In den westeuropäischen Ländern gibt es seit den 1970er Jahren Zufluchtstätten für Opfer. In Westdeutschland wurde 1976 das erste Frauenhaus gegründet, die erste Notrufeinrichtung für vergewaltigte Frauen 1977. Während zu Beginn diese Einrichtungen in einer gesellschaftlichen Nische existierten, ist heute – mehr als 30 Jahre später – allgemein anerkannt, dass Gewalt im Geschlechterverhältnis ein gesellschaftliches Problem und keine Privatangelegenheit ist. Nach Carol Hagemann-White (1992) ist es der Frauenbewegung und -forschung in kaum einem anderen Bereich so durchgreifend gelungen, ein Thema auf die Tagesordnung zu setzen und staatliche Politik einzufordern. Inzwischen wird Kooperation zwischen Einrichtungen und Projekten, die in unterschiedlichster Weise mit Gewaltbetroffenen in Kontakt kommen, praktiziert. Dabei waren andere Länder schneller als Deutschland. So galt in Österreich das Wegweisegesetz ab 1997, in Deutschland das (ähnliche) Gewaltschutzgesetz seit 2002, das ebenfalls die Wegweisung von Tätern vorsieht. In Gremien wie Runden Tischen o. ä. arbeiten Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen von Frauenhäusern und Beratungsstellen, Jugendämtern, der Polizei und des Rechtswesens, der Täterarbeit, dem Kinderschutz und Vertretern und Vertreterinnen der Politik zusammen. In wohl allen westeuropäischen Ländern hat sich das Verhältnis zwischen Nichtregierungs-

41 Der Begriff transportiert bereits die politische Auffassung von weiblicher Beschneidung als Menschenrechtsverletzung. Es ist darauf hinzuweisen, dass die Begrifflichkeiten („weibliche Beschneidung“ oder „weibliche Genitalverstümmelung“, „female genital cutting (FGC)“, „female genital mutilation (FGM)“ oder „female circumcision“) unter feministischen Wissenschaftler/innen sowie auch unter Frauen aus NROs, die sich für die Bekämpfung der Praktik einsetzen, kontrovers gesehen werden. Für beide Begriffe gibt es Argumente (unmissverständliche Verurteilung und Benennung der Praktik als menschenverachtend versus Sensibilität gegenüber hiervon betroffenen Frauen, Mädchen und Familien, die sich nicht als „verstümmelt“ verstehen oder so bezeichnen lassen wollen).

42 Entschließung des Europäischen Parlaments vom 24. März 2009 zur Bekämpfung der Genitalverstümmelung bei Frauen in der Europäischen Union (2008/2071(INI)). (Nicht im Amtsblatt veröffentlicht.)

organisationen für Frauen und staatlichen Institutionen zueinander verändert. Auch werden inzwischen pro-aktive Angebote praktiziert. In mehreren Ländern gibt es heute telefonische Helplines. Auch die deutsche Bundesregierung hat am 20. Juli 2011 die Einrichtung des ersten bundesweiten, rund um die Uhr erreichbaren Hilfetelefon für von Gewalt betroffene Frauen beschlossen. Die Freischaltung des Angebots ist für Ende 2012 geplant.<sup>43</sup>

Erfahrungen aus den mittel- und osteuropäischen Mitgliedsstaaten liegen seit den letzten Jahren vor. Seit etwa Mitte der 1990er Jahre gehen Frauenorganisationen mit dem Thema Gewalt gegen Frauen an die Öffentlichkeit. Die Zahl der angezeigten Fälle steigt stark an, was auch auf vermehrte Aufmerksamkeit zurückgeführt werden kann, da vor dem Übergang zur Marktwirtschaft Gewalt gegen Frauen tabuisiert war. Oft wird häusliche Gewalt vereinfacht auf zu starken Alkoholkonsum zurück geführt.

Rechtliche Reformen wurden durch den Erweiterungsprozess der EU und den hiermit verbundenen Auflagen an Beitrittsstaaten beschleunigt. Auch wenn diese Entwicklung positiv zu werten ist, so ist zu beobachten, dass die Änderungen zum Teil formalistischer Natur sind, das heißt sie wurden durchgesetzt, um externe Verpflichtungen und Erwartungen zu erfüllen, nicht jedoch, weil sie das Ergebnis eines gesellschaftlichen Entwicklungsprozesses sind, der durch Akteurinnen sozialer Bewegungen vorangetrieben wurde. Die Implementierung der Gesetze geht deshalb oftmals nur sehr zögerlich vonstatten (vgl. European Commission 2011a: 108). Mittlerweile existieren in allen 27 Mitgliedsstaaten der EU Rechtsnormen zu sexuellen Straftaten; dies sind vor allem Straftatbestände bezüglich Vergewaltigung, sexuellen Übergriffen („sexual assaults“), sexuellen Missbrauchs von Kindern, Menschenhandel und der kommerziellen sexuellen Ausbeutung von Kindern, so auch in den ost- und mitteleuropäischen Staaten. Es gibt jedoch andere Bereiche, in denen noch Handlungsbedarf besteht. So gibt es beispielsweise keinen Straftatbestand zu Häuslicher Gewalt in Litauen (vgl. European Commission 2011b: 13). Weibliche Genitalverstümmelung stellt keine Straftat in der Tschechischen Republik, Estland, Lettland, Litauen und Polen dar (vgl. ebd.: 16).

Zur besseren **Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen** schlägt die European Women's Lobby die Einrichtung des Amtes einer EU-Sonderberichterstatterin zu Gewalt gegen Frauen vor – parallel zur UN-Sonderberichterstatterin auf internationaler Ebene. Die EWL hat ein Observatorium aufgebaut, das die Politik in den einzelnen Mitgliedsstaaten zur Bekämpfung von Gewalt mithilfe von Indikatoren beobachtet („EWL Observatory on Violence Against Women“).<sup>44</sup> Seit ihrer Gründung im Jahr 1990 hat die Europäische Frauenlobby die Bekämpfung geschlechtsbasierter Gewalt zu einem ihrer Hauptarbeitsschwerpunkte gemacht. Seit nunmehr mehr als zwei Jahrzehnten begleitet sie die Arbeit der europäischen Institutionen und versucht durch Öffentlichkeits- und politische Lobbyarbeit Einfluss auf die

43 Vgl. Pressemitteilung des BMFSFJ vom 20. Juli 2011.  
<http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/Presse/pressemitteilungen,did=173900.html> (Zugriff: 26.7.2011).

44 Webpräsenz des EWL European Observatory against Violence against Women:  
<http://ewlcentreonviolence.org/spip.php?article36> (23.7.2011).

Gestaltung der europäischen Gleichstellungspolitik zu nehmen.<sup>45</sup> Die Europäische Frauenlobby hat sich dabei verschiedenen Formen von Gewalt gegen Frauen gewidmet. Ein aktuelles Projekt strebt an Prostitution als eine Form geschlechtsbasierter Gewalt im politischen Diskurs zu verankern (Kampagne: „Together for a Europe free from Prostitution“). Die EWL vertritt hier eine dezidiert abolitionistische Position, das heißt sie tritt für die Abschaffung von Prostitution ein.

Konkrete **Maßnahmen** zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen, Kinder und Jugendliche werden auf der EU-Ebene seit 1997 mithilfe der Daphne-Programme durchgeführt. Angesiedelt ist Daphne im Zuständigkeitsbereich der Generaldirektion für Justiz und Inneres. Gegründet wurde das Programm unter dem Eindruck der Dutroux-Affäre in Belgien und nach dem Weltkongress gegen kommerzielle sexuelle Ausbeutung von Kindern. Zu Beginn wird dieser Bezug in den erwünschten Maßnahmen deutlich, die unter anderem dem Kampf gegen internationale Pädophilie betonten. Von Beginn an waren jedoch außer Kindern und Jugendlichen explizit Frauen als Zielgruppe angesprochen.

Im Rahmen des Programms sollten NRO aus zumindest zwei Mitgliedsstaaten im Großen und Ganzen in folgenden Bereichen zusammenarbeiten: Forschung, Datensammlung und -analyse, Ermittlung und Austausch bewährter Praktiken, Ausbildung, Austausch und Networking, Sensibilisierung der Öffentlichkeit und Informationskampagnen, direkte Maßnahmen zur Unterstützung von Gewaltopfern sowie Ausarbeitung von Instrumenten für Politik und Praxis, wie etwa Leitlinien und Protokolle. Die NRO wurden ermuntert, sich Projektpartner/innen in Forschungseinrichtungen, bei Strafverfolgungsbehörden, in Schulen usw. zu suchen. Dabei kamen über die Jahre spezifische Themen hinzu, wie 1999 Gewalt im Kontext von Migration (Opfer rassistischer Übergriffe, unbegleitete Minderjährige, Opfer von Frauenhandel/Frauenhandel). Im Laufe der Jahre haben auch „echte“ Kooperationen zugenommen, das heißt, der Austausch untereinander wurde intensiviert.

Im Zeitraum 2000 bis 2003 wurde das Programm auf die mittel- und osteuropäischen Länder, Zypern, Malta und die Türkei ausgedehnt. Inzwischen waren auch lokale Behörden antragsberechtigt.

Bis zum Jahr 2005 wurden 460 Projekte gefördert.<sup>46</sup> Um die Sichtweise nicht zu verengen, wurde „Gewalt“ absichtlich nie definiert: Zusammengefasst wurde alles als Gewalt angesehen, was ein Hindernis für „vollständiges körperliches, geistiges und soziales Wohlbefinden“ darstellte sowie eine Verletzung des Rechts auf „Leben, Sicherheit, Freiheit, Würde und körperliche und emotionale Unversehrtheit“. Diese

45 Aktuelle Stellungnahmen sowie weitere Tätigkeiten und Projekte der EWL können unter <http://www.womenlobby.org/> abgerufen werden. Eine aktuelle Analyse der EU-Politik zur Bekämpfung geschlechtsbasierter Gewalt hat die EWL in ihrem Beijing+15-Bericht veröffentlicht (vgl. European Women's Lobby 2010, Kapitel D „Violence against Women“). Link: <http://www.womenlobby.org/spip.php?rubrique60&lang=en> (Zugriff: 24.7.2011).

46 Projekte und Geschichte des Daphne-Programmes s. u. [http://ec.europa.eu/justice\\_home/daphnetoolkit/](http://ec.europa.eu/justice_home/daphnetoolkit/). Im „Daphne Toolkit“ finden sich Dokumentationen zu diesen Projekten. In diesen Beschreibungen finden sich die Zielsetzungen, Maßnahmen, Ergebnisse, jeweils mit Links und Ressourcen. Infos zum aktuellen „Daphne III-Programm (2007–2013)“ finden sich auf der Website [http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/programme/daphne-programme/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/programme/daphne-programme/index_en.htm) (Zugriff: 23.7.2011).

sehr breit angelegte Annäherung an den Begriff Gewalt ermöglichte es den Daphne-Projekten, die vielen Formen von Gewalt sowie die besonderen länderspezifischen, regionalen und lokalen Ausprägungen, die sie zumeist annimmt, zu untersuchen (Europäische Kommission 2005b: 21).

Gefördert wurden unter anderem die Schaffung eines neuen Informations-/Beratungsdienstes für Opfer häuslicher Gewalt in einem Polizei-Umfeld in Portugal oder die Ausweitung der an Gruppen von Schwarzen und Migrant/innen gerichteten Schulungslehrgänge über häusliche Gewalt von der lokalen Ebene (Niederlande) nach Birmingham und Irland oder die Entwicklung eines Behandlungsprogramms für alle Straftäter im Zusammenhang mit Sex im Internet im Vereinigten Königreich als Ergebnis eines von Irland geleiteten Projekts. Initiiert wurden auch Projekte, die legislative Änderungen begünstigen. So wurde Einfluss auf die Schaffung eines neuen Sex Offence Bill im Vereinigten Königreich genommen oder aber auf die Einbeziehung „gleichgeschlechtlicher Partnerschaften“ in das deutsche Zivilrecht über den Schutz von Opfern häuslicher Gewalt.

Das übergeordnete Ziel ist es „zum Schutz von Kindern, jungen Menschen und Frauen vor allen Formen der Gewalt“ beizutragen. Auch den präventiven Maßnahmen wird besondere Aufmerksamkeit zuteil. Eingeschlossen sind Maßnahmen im öffentlichen wie im privaten Bereich, eingeschlossen sexueller Ausbeutung und Menschenhandel.<sup>47</sup> Nachdem die Europäische Kommission einem Vorschlag für eine neue Runde zustimmte und ein Beschluss über Daphne III im Juni 2007 durch das Europäische Parlament und den Rat genehmigt wurde, läuft Daphne III von 2007 bis 2013. Im Jahr 2011 beträgt das Jahresbudget des Daphne-III-Programms 18.070.070 EUR (vgl. ebd.). Einige Projektbeispiele werden in der folgenden Aufstellung gezeigt.

### Projektbeispiele aus dem Daphne-Programm

Projekt 1998-273: „**Escape Routes: From the street to autonomy**“ (Den Straßen entkommen: Von der Straße in die Autonomie), koordiniert durch Associazione On the Road (IT).

*Rechtfertigung der Auswahl:* Hervorragende Methodik, die sich mit dem Frauenhandel aus dem Ausland befasst.

*Beschreibung der bewährten Praktik:* Die Methodik des Projekts, das sich mit „Streetworkern“ befasste und Auswege anbieten wollte, war einzigartig und erfolgreich. Das Projekt bildete eine Straßeneinheit, um mit auf der Straße arbeitenden Prostituierten einen Dialog über ihre Situation zu beginnen, einschließlich Informationen über Gesundheit, Gesundheit und Krankheiten, persönlicher Führung und dem Anbieten möglicher „Auswege“. Außerdem richtete das Projekt ein „Empfangszentrum“ ein, in das sich die kontaktierten sowie andere Frau-

<sup>47</sup> Commission Decision of 08/12/2010 on the adoption of the 2011 annual work programme for the specific programme „DAPHNE III“.

en begeben oder das sie um Hilfe oder Beratung bitten konnten. Dann arbeitete das Projekt in Richtung auf die Einbeziehung sozialer Dienste und die Eingliederung in den Arbeitsmarkt für diejenigen, die sich für einen „Ausweg“ entschieden.

Projekt 2000-027: „**Gender, masculinity and violence: Breaking the Chains**“, koordiniert durch das Catholic Institute for International Relations (UK)

*Rechtfertigung der Auswahl:* Innovativer Charakter des Themas, Einbeziehung von Zielgruppen (Männer), Qualität der Ergebnisse, grenzübergreifender Charakter. *Beschreibung der bewährten Praktik:* Hier handelt es sich um eines der sehr wenigen Projekte, die sich erfolgreich der Frage der Gewalt gegen Frauen angenommen haben, indem sie versuchten, die Haltungen der männlichen Täter zu ändern. Es gibt Anzeichen dafür, dass Frauengruppen, die normalerweise ein Angehen der Rolle der Männer eher zurückweisen, durch die überzeugenden Erfahrungen des Projekts sich dahin gehend haben beeinflussen lassen, die Notwendigkeit einzusehen, die männliche Rolle bei der Gewalt gegen Frauen anzugehen. Das eindrucksvolle Ergebnis ist das Handbuch über Männlichkeit und Geschlecht, das die Erfahrungen von Männern darlegt, die darauf hinarbeiten, die Haltungen der Männer in Nicaragua zu ändern. Es ist ein sehr überzeugendes und hochwertiges Produkt, das den Weg für beträchtliche Auswirkungen auf Partner und Zielgruppen bereitet hat.

Projekt 1998/124: „**Schaffung eines Zentrums für die Unterstützung missbraucher Kinder, Jugendlicher und Frauen**“, koordiniert durch das Forschungs- und Unterstützungszentrum für Opfer von Misshandlung und sozialer Ausgrenzung (GR)

*Rechtfertigung der Auswahl:* Fähigkeit einer kleineren NRO, unter wirtschaftlich weniger günstigen Umständen ein Projekt zu entwickeln, das die Kraft einer Partnerschaft nutzt.

*Beschreibung der bewährten Praktik:* Dieses Projekt zielte auf die Schaffung eines spezialisierten Zentrums für die Unterstützung von Folteropfern (Frauen und Kinder) und die Durchführung einer Studie. Infolge der Kosovo-Krise wurde das Ziel der Studie auf alle Opfer von Gewalt (Prostitution, Ausbeutung von Kindern usw.) ausgedehnt. Der Koordinator, eine sehr kleine NRO mit begrenzten Mitteln, erwies sich als effizient in der Nutzung der Kraft einer Partnerschaft, um seine neuen Ziele zu erreichen und zusätzliche europäische Partner zu integrieren. Der Koordinator war in der Lage, sich der lokalen Dimension des Problems zu stellen, während er dem Projekt dank des Erfahrungsaustauschs und seiner rechtzeitigen Verbreitungsstrategie eine mehr nationale und sogar internationale Reichweite verlieh.

Aus: Europäische Kommission 2005b.

Zunehmend werden nationale **empirische Untersuchungen** durchgeführt, um Informationen zum Ausmaß geschlechterbezogener Gewalt und um im internationalen Vergleich Aufschluss über Kontextfaktoren zu erhalten. So regt auch die EU, wie oben bereits hingewiesen, solche Untersuchungen für die Mitgliedsstaaten an. Wegen Unterschieden in der Terminologie und hinsichtlich der Erhebungsverfahren sind die Studien in ihren Ergebnissen nur begrenzt vergleichbar. Die ersten repräsentativen Daten in Europa wurden in England/Wales, den Niederlanden, Schweden und Finnland publiziert (vgl. Müller 2004: 552). In Österreich werden derzeit die Ergebnisse der ersten österreichischen Prävalenzstudie zu Gewalt an Frauen und Männern ausgewertet. Eine Veröffentlichung der Ergebnisse ist für November 2011 durch das Österreichische Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend (BMWFJ) geplant.<sup>48</sup>

Für Deutschland ist die erste bundesweite **Prävalenzstudie 2004** vorgelegt worden.<sup>49</sup> Sie zeigt, dass Gewalt gegen Frauen überwiegend durch Männer und dabei überwiegend durch den Partner und im häuslichen Bereich verübt wird. Von den befragten Frauen haben an die 40 Prozent mindestens einmal körperliche Gewalt und Übergriffe ab ihrem 16. Lebensjahr erlebt. Wie schwierig bereits die Definition von körperlicher Gewalt ist, zeigt das Spektrum der erlebten Gewalt: von leichten Ohrfeigen, Wegschubsen bis hin zum Schlagen mit Gegenständen, Verprügeln und Gewaltausübungen mit Waffen. Etwa zwei Drittel der Betroffenen haben mittlere bis schwere Formen körperlicher Gewalt erfahren. Formen sexueller Gewalt (hier die strafrechtlich relevanten Formen sexuelle Nötigung, versuchte Vergewaltigung, Vergewaltigung) haben 13 Prozent der befragten Frauen seit dem 16. Lebensjahr erlebt. Sexuelle Belästigung kennen 58 Prozent aus eigener Erfahrung, von diesen wurden 86 Prozent durch nicht oder kaum bekannte Personen an öffentlichen Orten belästigt. 42 Prozent der Befragten, die sexuelle Belästigung erlebt haben, gaben an, sie seien durch Personen aus Arbeit, Ausbildung oder Schule belästigt worden. Hieran wird die Bedeutung der EU-Gesetzesbestimmungen gegen sexuelle Belästigung in diesem Kontext deutlich. Unter psychischer Gewalt werden in der Studie systematische Abwertung, Demütigung, Ausgrenzung, Verleumdung, schwere Beleidigung, Drohung bis hin zu Psychoterror verstanden, 42 Prozent der Befragten haben diese erlebt (vgl. Schröttle 1995: 12ff.). Körperliche oder sexuelle Gewalt durch Beziehungspartner haben rund 25 Prozent erlebt. Es bestätigt sich, was in der Frauenforschung bereits früh festgestellt wurde: Am häufigsten werden die Taten im häuslichen Bereich verübt und seltener an öffentlichen Orten. Zu den Risikofaktoren gehören Trennung oder Trennungsabsicht: Auch nach einer Trennung hat ein Fünftel der befragten Frauen Nachstellungen, Belästigungen, Drohungen und Stalking-Handlungen durch frühere Partner oder abgewiesene Männer erlebt (ebd.: 16).

<sup>48</sup> Informationen siehe unter: <http://www.bmwfj.gv.at>.

<sup>49</sup> Studie „Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland“, für die über 10.000 Frauen über ihre Gewalterfahrungen befragt wurden, durchgeführt vom Interdisziplinären Frauenforschungszentrum der Universität Bielefeld zusammen mit dem infas Institut für angewandte Sozialforschung aus Bonn. (BMF/SFJ 2005).

Folgen der Gewalterfahrungen sind körperliche Verletzungen – bei einem Drittel der Frauen, die Verletzungsfolgen berichteten, musste medizinische Hilfe in Anspruch genommen werden. Zu den psychischen Folgen gehören unter anderem Schlafstörungen, schwere Ängste, Depressionen, Essstörungen. Psychosoziale Folgen bestehen in Wohnungswechsel, Kündigung oder Wechsel des Arbeitsplatzes, Notwendigkeit von Psychotherapie.

Für das Hilfesystem ist interessant – und erstaunlich, dass am häufigsten Hilfe von Ärztinnen und Ärzten in Anspruch genommen wird. Das bedeutet, dass diese am ehesten mit Opfern in Kontakt kommen und von daher wichtig für die Übermittlung von Unterstützung sind (vgl. ebd.). Erstaunlich ist, dass die Kenntnis über psychosoziale Hilfseinrichtungen geringer ist als man vermuten würde. Sogar nur 68 Prozent der gewaltbetroffenen Frauen kannten Hilfsangebote für Opfer von Gewalt, das heißt jede dritte betroffene Frau kannte sie nicht (vgl. ebd.: 19).

Leider gibt es nach wie vor große Probleme, Daten zu geschlechtsbasierter Gewalt zu finden. In vielen europäischen Ländern liegen bislang keine Gewaltprävalenzstudien vor, existierende Daten sind aufgrund der zum Teil sehr unterschiedlichen Forschungsdesigns oftmals nicht vergleichbar und werden nicht regelmäßig erhoben, sodass Entwicklungen und gesellschaftliche Veränderungen empirisch nur schwer erfasst werden können. Zudem gibt es bislang kein bewährtes Set an Indikatoren zur Erfassung von Gewaltformen. Verschiedene Institutionen haben in der Vergangenheit Vorschläge hierzu unterbreitet (vgl. EGGSI 2010: 49). Einige länderübergreifende Untersuchungen (jedoch mit unterschiedlichen Indikatoren) wurden in den letzten Jahren durchgeführt, so beispielsweise von der United Nations Economic Commission for Europe (UNECE), dem United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute (UNICRI) und dem United Nations International Children's Emergency Fund (UNICEF) (vgl. ebd.).<sup>50</sup> Sie alle beziehen auch europäische Länder und Mitgliedsstaaten der EU ein.

Eine 2010 von der Europäischen Kommission veröffentlichte Eurobarometer-Studie zu Häuslicher Gewalt (European Commission 2010c) befragte 26.800 Personen aus allen 27 EU-Mitgliedsstaaten zu ihren Erfahrungen bezüglich Häuslicher Gewalt gegenüber Frauen. Die Befragung ergab, dass 25 Prozent aller befragten Personen eine von Häuslicher Gewalt betroffene Frau in ihrem Familien- oder Freundeskreis kennen, 21 Prozent in der unmittelbaren Umgebung oder Nachbarschaft sowie 11 Prozent in ihrem Arbeits- oder Studienkontext (vgl. ebd.: 23). Im Ländervergleich zeigten sich einige erhebliche Unterschiede: So konnten in Litauen 48 Prozent, in Lettland, Estland und Schweden 39 Prozent aller Befragten bestätigen, dass sie in ihrem Familien- oder Freundeskreis eine von Häuslicher Gewalt betroffene Frau kennen, während es in Bulgarien beispielsweise nur 11 Prozent oder in Deutschland und Italien nur 16 Prozent waren (vgl. ebd.: 24). Im europä-

50 Die Statistiken der UNECE-Datenbank „Gender and Crime“ sind im Internet abrufbar unter <http://w3.unece.org/pxweb/database/STAT/30-GE/07-CV/?lang=1> (Zugriff: 24.7.2011) und teilen sich in fünf Kategorien auf: 1. Victims of crime by type of crime and sex, 2. Convictions by age category and sex of offender, 3. Convictions by type of offence and sex of offender, 4. Victims of homicide by relationship of perpetrator to victim and sex and 5. Prisoners by citizenship and sex.

weiten Durchschnitt konnten 21 Prozent der Befragten einen Täter aus dem eigenen Familien- oder Freundeskreis benennen, 18 Prozent in der unmittelbaren Umgebung oder Nachbarschaft sowie acht Prozent in ihrem Arbeits- oder Studienkontext (vgl. ebd.: 30). Auch hier werden Länderunterschiede deutlich: 45 Prozent aller Befragten aus Litauen konnten einen Täter aus dem Familien- oder Freundeskreis benennen, gefolgt von Finnland mit 36 Prozent und Estland mit 32 Prozent, während dies in Italien nur 12 Prozent, in der Tschechischen Republik und der Slowakei nur 14 Prozent konnten. Unklar bleibt jedoch, worauf sich diese Unterschiede beziehen, das heißt ob in diesen Ländern Unterschiede in den Gewaltprävalenzen bestehen oder ob einfach ein größeres Bewusstsein und Aufmerksamkeit zu diesem Thema vorherrscht (vgl. ebd.: 31). Insgesamt weisen die Zahlen jedoch auf ein gravierendes Problem und sehr hohe Gewaltprävalenzen in Europa insgesamt hin.

Es zeigt sich eine weit verbreitete Legitimationsstrategie: In der Benennung möglicher Gründe äußerten 52 Prozent (!) der Befragten die Ansicht, dass das „provokierende Verhalten“ von Frauen eine Ursache Häuslicher Gewalt gegen diese sei (vgl. ebd.: 68). EU-weit waren aber mehr als vier Fünftel der Befragten (84 Prozent) der Ansicht, dass Häusliche Gewalt inakzeptabel und strafrechtlich zu verfolgen sei, 87 Prozent stimmten zudem dafür, dass sich die Europäische Union politisch dafür einsetzen solle, Häusliche Gewalt gegen Frauen zu bekämpfen (vgl. ebd.: 44, 135).

Eine aktuelle Untersuchung der Grundrechteagentur der Europäischen Union (Laufzeit: 2010–2013) widmet sich ebenfalls der Prävalenz von Häuslicher Gewalt im europäischen Vergleich: Die Befragung wird in allen 27 EU-Mitgliedsstaaten durchgeführt und befragt Frauen nach ihren „everyday’ experiences of violence – including physical, sexual and psychological violence and emotional abuse by partners and non-partners“.<sup>51</sup> Die ersten Ergebnisse der Studie werden voraussichtlich Ende 2013 veröffentlicht.

Hinzuweisen ist auf auch die Publikationen, die im Rahmen des EU-geförderten Projektes „Coordination Action on Human Rights Violations“ (CAHRV) (2004–2007)<sup>52</sup> an der Universität Bielefeld entstanden sind (unter anderem CAHRV 2006a, 2006b, CAHRV 2008). Im Rahmen des Projekts wurden unter anderem vorliegende Gewaltprävalenzstudien im europäischen Vergleich hinsichtlich ihres Forschungsdesigns, verwendeten Indikatoren etc. untersucht und methodologische Verbesserungsvorschläge unternommen.

Zunehmend werden **Männer als Opfer von Gewalt** thematisiert. Offenbar ist Gewalt in der Geschlechterkonstruktion so eng mit Männlichkeit verknüpft, dass öffentlich, aber auch individuell, Wahrnehmungssperren gegen männliche Opfer bestehen. Körperliche Auseinandersetzungen werden als „normal“ für die männliche Sozialisation und das Leben von Männern empfunden, sodass sie nicht als Gewalt wahrgenommen werden. Die sozialwissenschaftliche Geschlechterforschung

51 Infos von der Website der Grundrechteagentur der Europäischen Union:

[http://www.fra.europa.eu/fraWebsite/research/projects/proj\\_eu\\_survey\\_vaw\\_en.htm](http://www.fra.europa.eu/fraWebsite/research/projects/proj_eu_survey_vaw_en.htm) (Zugriff: 24.7.2011).

52 Die Publikationen des Projekts können auf der Website von CAHRV heruntergeladen werden:

<http://www.cahrv.uni-osnabrueck.de/> (Zugriff: 24.7.2011).

hat sich der Gewaltbetroffenheit von Männern in den vergangenen Jahren zunehmend gewidmet. Allein für den deutschsprachigen Raum liegen mittlerweile zahlreiche Untersuchungen vor.<sup>53</sup>

Die Diskussion um Gewalt gegen Männer wird von Auseinandersetzungen um Seriosität der Untersuchungen begleitet. So gibt es unseriöse Ansätze und Ergebnisse, bei denen der relativ geringe Anteil der Gewalt, die von Frauen gegen Männer im häuslichen Bereich ausgeübt wird, übermäßig herausgestellt wird (vgl. dazu auch Kimmel 2001). Auffallend ist, dass mehrere Forscher, die sich mit dem Thema der Gewalt gegen Männer befassen, die These einer „Gendersymmetrie bei Gewalt in Paarbeziehungen“ (Schröttle 2010) vertreten. Sie argumentieren, Männer und Frauen seien gleichermaßen von Häuslicher Gewalt betroffen, die feministische Gewaltforschung hätte sich einseitig positioniert, Männer würden grundsätzlich zu Tätern abgestempelt und Gewalt gegen Männer würde unter den Tisch gekehrt. Die internationale Geschlechterforschung, unter anderem seriöse Männerforschung, belegt dazu auch unter anderem, dass überwiegend Männer die Täter sexueller und sonstiger Gewalt gegen Männer und Jungen sind. Das Ausmaß der von Männern erlebten Gewalt im öffentlichen Raum ist erheblich, so dass Forschungs- und Handlungsbedarf besteht. Es fällt allerdings oft auch frauenpolitischen Akteurinnen schwer, sich mit Männern als Opfer von Gewalt zu befassen. Jedoch, so Myra Marx Ferree, „anzuerkennen, dass Männer und Frauen geschlechtsbedingt unterschiedlichen Risiken ausgesetzt sind, lenkt nicht vom spezifischen Bedarf der einen oder anderen Gruppen ab, sondern richtet unsere Aufmerksamkeit genauer auf die verschiedenen Kontexte und Prozesse ihrer geschlechtstypischen Erfahrungen“ (2005: 91).

Im Rahmen der elterlichen Erziehung üben Männer und Frauen etwa gleich häufig Gewalt gegenüber Mädchen und Jungen aus, wobei Jungen und männliche Jugendliche etwas stärker von elterlicher Züchtigung betroffen sind als Mädchen und weibliche Jugendliche (vgl. Schröttle 2010: 143). In heterosexuellen Paarbeziehungen sind Frauen häufiger als Männer von schweren, chronischen und bedrohlichen körperlichen Übergriffen betroffen (vgl. ebd.).

Inwiefern ist die hohe Betroffenheit von Jungen und Männern von Gewalt und die Tatsache der männlichen Täterschaft ein Thema, das ebenfalls auf der europäischen Ebene relevant ist? Zum Abbau von Gewalt als Bestandteil der Männlichkeitskonstruktion sind insbesondere Maßnahmen interessant, die sich an Medien und an Kinder- und Jugendeinrichtungen richten. Als europäische Initiative hatte sich im 5. Rahmenprogramm der EU das thematische Netzwerk „European Documentation Centre on Men“ gegründet, das Kritische Männerforschung betreibt und Analysen zu Männern und Männlichkeit im Ländervergleich vorantrieb.

Untrennbar mit dem Thema Gewalt gegen Frauen und Gleichstellung ist – vor allem auch in Hinblick auf die neuen Mitgliedsstaaten – der **Kampf gegen den Frauenhandel** verbunden. Alle Mitgliedsstaaten in Ost- und Mitteleuropa sind

53 Zu nennen sind unter anderem BMFSFJ 2005, Brunecker 2008, Gloor/Meier 2003, Döge 2011, GiG-net 2008, Hagemann-White 2006, Hagemann-White/Lenz 2002, 2004, Jungnitz et al. 2007, Jungnitz/Walter 2005, Krahe 2003, Lenz 2006, Schröttle 2010.

betroffen, sie sind Ursprungs-, Transit- und zum Teil auch Zielländer. Ein Großteil der Frauen, die in Deutschland als Opfer von Menschenhandel registriert wurden, sind Osteuropäerinnen: Im Jahr 2009 stammten 85,8 Prozent der insgesamt 609 Opfer aus Europa. Die am häufigsten betroffenen Länder, von denen Frauen nach Deutschland gebracht worden waren, sind Rumänien (19,9 Prozent), Bulgarien (19,3 Prozent), Polen (3,8 Prozent), Türkei (3,8 Prozent), Ungarn (3 Prozent) und die Slowakische Republik (2,4 Prozent) (vgl. Bundeskriminalamt 2010: 8). Die größte Opfergruppe stammte, wie auch bereits in den Jahren zuvor, aus Deutschland.<sup>54</sup>

Ursachen für Frauenhandel sind gesellschaftliche Diskriminierung der Frauen, eine hohe Toleranz gegenüber allen Formen der Gewalt an Frauen und eine zunehmende Feminisierung der Armut.

Auch hier kann die EU-Ebene nicht losgelöst von der sonstigen internationalen Entwicklung der Arbeit gegen Frauenhandel gesehen werden. Auf UN-Ebene ist das Protokoll von Palermo (2002) zur „Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels“<sup>55</sup> als Zusatzprotokoll zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität ein Meilenstein gewesen, ein großer Erfolg auch von Menschen- und Frauenrechtsgruppen. Das Zusatzprotokoll befasst sich mit Menschenhandel und insbesondere mit Frauenhandel. Zum ersten Mal wird in einem international bindenden Dokument klar definiert, was unter Frauen- bzw. Menschenhandel zu verstehen ist. Das VN-Protokoll ist damit das wichtigste internationale Abkommen gegen Menschen- und Frauenhandel (im Detail vgl. Klein 2006e). Mittlerweile wurde es von den meisten EU-Mitgliedsstaaten ratifiziert. Noch nicht ratifiziert wurde es von der Tschechischen Republik, Griechenland, Irland und Luxemburg (Stand: Juli 2011).<sup>56</sup>

In der EU begannen verbindliche Aktivitäten recht spät. 1996 wurde der Auftrag von Europol dahingehend ausgeweitet, dass auch die Bekämpfung des Menschenhandels in die Zuständigkeit der Organisation fällt. 1997 wurde die Den Haager Ministererklärung zu europäischen Leitlinien für wirksame Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Frauenhandel mit dem Ziel der sexuellen Ausbeutung veröffentlicht. Im Mai 1999 wurden die Maßnahmen der Europäischen Union zur Bekämpfung des Menschenhandels in Titel IV des Amsterdamer Vertrags aufgenommen, der Artikel zur polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit umfasst. Es folgten Aufrufe des Europäischen Rates (Tampere 1999) zu Maßnahmen gegen Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung und zu Kampagnen gegen

54 Dies geht auf die spezifische rechtliche Situation in Deutschland zurück: So gibt es keinen eigenen Straftatbestand zu sexueller Ausbeutung, und entsprechende Straftaten an deutschen Frauen fallen ebenso unter den Menschenhandelparagraphen §232 StGB.

55 Protokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, in Ergänzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität. A/RES/55/25 vom 15. November 2000. [http://www.unodc.org/pdf/crime/a\\_res\\_55/res5525e.pdf](http://www.unodc.org/pdf/crime/a_res_55/res5525e.pdf) (Zugriff: 25.7.2011).

56 Der Stand des Ratifizierungsprozesses kann unter <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/countrylist-traffickingprotocol.html> (Zugriff: 25.7.2011) eingesehen werden.

den Frauenhandel. 2002 erließ der Rat den Rahmenbeschluss zur Bekämpfung des Menschenhandels.<sup>57</sup> Dies war ein bedeutender Schritt. Dieser basiert weitgehend auf den Definitionen und Konzepten des VN-Protokolls. So ist die Verpflichtung zur Strafverfolgung nicht mehr ausschließlich auf sexuelle Ausbeutung („Ausbeutung einer Person mittels Prostitution oder anderer Formen der sexuellen Ausbeutung einschließlich Pornografie“) als Zweck begrenzt, sondern auch:

➔ „zum Zwecke der Ausbeutung der Person durch Arbeiten oder Dienstleistungen, mindestens einschließlich unter Zwang geleisteter Arbeiten oder Dienstleistungen, Sklaverei oder der Sklaverei oder der Knechtschaft ähnlichen Verhältnissen“.

Im öffentlichen Diskurs wird Frauenhandel mit Prostitution unmittelbar verknüpft. Frauenhandel ist zwar nicht von sexueller Ausbeutung und Prostitution zu trennen, aber nicht auf Prostitution beschränkt. Im Rahmenbeschluss sind nun auch Zwangsarbeit oder Zwangsdienstbarkeit, Sklaverei oder sklavenähnliche Praktiken einbegriffen (allerdings nicht wie im VN-Protokoll die Entnahme von Körperorganen). In der Definition steht nicht die Art der Aktivität bzw. Handlung, die die bzw. der Betroffene von Menschenhandel ausführt, im Vordergrund, sondern die angewendeten *Mittel*. Auch ist die Einwilligung des Opfers unerheblich, wenn „Anwendung oder Androhung von Gewalt oder anderen Formen der Nötigung, einschließlich Entführung“ vorliegt oder „arglistige Täuschung oder Betrug“ oder „Missbrauch einer Machtstellung oder Ausnutzung einer Position der Schwäche, in einer Weise, dass die betroffene Person keine wirkliche und für sie annehmbare andere Möglichkeit hat, als sich dem Missbrauch zu beugen“ oder „Gewährung oder Entgegennahme von Zahlungen oder Vergünstigungen mit dem Ziel, das Einverständnis einer Person zu erhalten, die die Kontrolle über eine andere Person hat“. Diese Rechtsangleichung bzw. der Druck zur Rechtsangleichung im europäischen Raum war besonders dringend, da sich die nationalen strafrechtlichen Vorschriften und Praktiken in den Mitgliedsstaaten im Bereich des Menschenhandels sehr unterscheiden. In manchen Mitgliedsstaaten existierte das Delikt Menschenhandel gar nicht. Der Rahmenbeschluss verpflichtet die Mitgliedsstaaten, den Menschenhandel unter Strafe zu stellen. Bei bestimmten erschwerenden Umständen – beispielsweise Lebensgefahr, besondere Hilflosigkeit oder Minderjährigkeit des Opfers – muss die Höchststrafe mindestens acht Jahre betragen. Die Rechte und der Schutz der Opfer spielen in dieser Rahmenrichtlinie eine untergeordnetere Rolle. Von einigen NRO war dem Rat empfohlen worden, ein Recht der Opfer auf Zugang zu Unterstützungsleistungen wie Unterkunft und medizinische Versorgung

<sup>57</sup> Rahmenbeschluss des Rates vom 19. Juli 2002 zur Bekämpfung des Menschenhandels (2002/629/JI). Amtsblatt Nr. L 203 vom 1.8.2002, S. 1–4.

mit aufzunehmen, ebenso ein vorübergehendes Aufenthaltsrecht im Zielland.<sup>58</sup> Diese Empfehlungen sind zunächst jedoch nicht aufgenommen worden.

Im gleichen Jahr, 2002, fand eine große Europäische Konferenz zu Menschenhandel statt. Hauptergebnis war die Brüsseler Erklärung zur Verhinderung und Kampf gegen Menschenhandel, die die Europäische Kommission als Basis ihrer zukünftigen Arbeit begrüßte. 2003 wurde eine Forderung umgesetzt und die Experten- und Expertinnengruppe zu Menschenhandel ernannt, die die Kommission beraten und entsprechende Berichte mit konkreten Vorschlägen erstellen soll.<sup>59</sup> In der Entschließung des Rates zur Bekämpfung des Menschenhandels, insbesondere des Frauenhandels<sup>60</sup> aus dem Jahr 2003 wird auf den Opferschutz schließlich deutlicher hingewiesen. Die Kommission und die Mitgliedsstaaten werden unter anderem aufgefordert, „sicherzustellen, dass bei allen Maßnahmen und Initiativen, die zur Verhütung des Menschenhandels, besonders des Frauen- und Kinderhandels, und zum Opferschutz ergriffen werden, geschlechterspezifische Aspekte berücksichtigt werden, dass diese Maßnahmen und Initiativen mit den international anerkannten Grundsätzen der Nichtdiskriminierung vereinbar sind und dass sie im Einklang mit den gemeinschaftlichen und den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften der Wahrung der Menschenrechte und der Achtung der Grundfreiheiten der Opfer Rechnung tragen“.

Seit 2004 liegt nun eine Richtlinie vor, die auf das Aufenthaltsrecht der Opfer eingeht.<sup>61</sup> Betroffenen müsse eine – allerdings leider nicht zeitlich festgelegte – Bedenkzeit zugestanden werden, in der „sie sich erholen und dem Einfluss der Täter entziehen können, so dass sie eine fundierte Entscheidung darüber treffen können, ob sie mit den zuständigen Behörden zusammenarbeiten“ (Art. 6). Allerdings wird der Aufenthaltstitel anschließend nur erteilt, wenn die Betroffenen zur Zusammenarbeit bereit sind (Art. 8). In diesem Fall umfasst der Titel mindestens sechs Monate. Diese Verknüpfung des Zugangs des Opfers zu einem Aufenthaltsrecht an die Bereitschaft zur Kooperation mit den Behörden wird von Menschenrechtsgruppen und von der European Women's Lobby kritisiert. Auch in den Empfehlungen der Expertinnen- und Expertengruppe waren die Bedingungen für einen Aufenthaltstitel „weicher“, eine Bedingung für einen Aufenthaltstitel sollte auch die Teilnahme an einem Hilfeprogramm, die der Eingliederung dient, sein.

Deutlich ist das Spannungsverhältnis. Der Bereich des Frauenhandels und der Menschenhandel wird als **unerwünschte Immigration** betrachtet und dementsprechend bekämpft – Ziel der Richtlinie ist es, „Insiderwissen“ zu nutzen, um Schleusernetzwerke zu bekämpfen. So kritisierte die Europäische Frauenlobby an den EU-

58 Unter anderem Women's Rights Division of Human Rights Watch, Recommendations regarding the Proposal for a Council Framework Decision on Combating Trafficking in Human Beings, February 2001, <http://www.hrw.org/legacy/backgrounder/wrd/trafficking-framework.htm> (Zugriff: 25.7.2011).

59 Vgl. den Bericht: Report of the Experts Group on Trafficking in Human Beings (Brussels, 22 December 2004). European Commission Directorate-General Justice, Freedom and Security.

60 Entschließung des Rates über Initiativen zur Bekämpfung des Menschenhandels, insbesondere des Frauenhandels vom 20.10.2003. Amtsblatt Nr. C 260 vom 29.10.2003, S. 4.

61 Richtlinie 2004/81/EG des Rates über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind oder denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde und die mit den zuständigen Behörden kooperieren. Amtsblatt Nr. L 261 vom 06/08/2004, S. 19–23.

Ratspräsidentschaften der vergangenen Jahre (Großbritannien 2005, Portugal 2007, Schweden 2009), dass diese nicht immer eine Geschlechterperspektive einnahmen. Schwerpunkte waren vielmehr die organisierte Kriminalität und die Regulierung von Migration; der Schutz und die Unterstützung von Opfern kam hingegen zu kurz (vgl. European Women's Lobby 2010: 42f.). Andererseits bemühen sich menschenrechtlich orientierte Gremien, den **Opferschutz** in den Vordergrund zu stellen. In vielen Staaten wurden bisher Maßnahmen gegen Menschenhandel ausnahmslos unter dem Gesichtspunkt der Verhinderung unerwünschter Migration ergriffen. Illegale Immigration wird mit strengeren Grenzkontrollen und einer Politik strenger Begrenzungen der Immigration im Allgemeinen bekämpft. Bei einem solchen Ansatz werden Opfer zu Objekten der Entdeckung, Bestrafung und Ausweisung. Zwar engagiert sich die EU stark für den Opferschutz, unter anderem auch in entsprechenden Förderungsprogrammen, aber gleichwohl zieht sich eine Menschenrechtsperspektive nicht in allen Dokumenten durch. So wird in der Tampere II-Kommunikation von Menschenhandel im Kontext von einer „gemeinsamen Politik des Umgangs mit Migrationsströmen“ gesprochen und in Zusammenhang mit „Maßnahmen, um Terrorismus und spezifische Kriminalitätsformen zu verhindern und bekämpfen“.<sup>62</sup> Daher betont die Expertinnen- und Expertengruppe, dass aus einer Menschenrechtsperspektive das erste Anliegen sei, die Ausbeutung von Menschen unter sklavereiähnlichen Bedingungen zu verhindern, unabhängig davon, ob es sich um „illegale“ Einwanderer/innen, um geschmuggelte Personen oder Betroffene von Menschenhandel oder um Staatsangehörige handelt.<sup>63</sup>

Betont wird, auch im wissenschaftlichen Diskurs, die Bedeutung restriktiver Immigrationspolitik. Diese **reduziert die Möglichkeit zur legalen Einwanderung und eröffnet damit Menschenhändlerringen mehr Spielraum**. Eine höhere Arbeitskraftmobilität – mehr Möglichkeiten für legale und nicht ausbeutende Arbeit – sei nötig, um ausgebildeten und nicht-ausgebildeten Migranten und Migrantinnen Arbeitsmöglichkeiten zu bieten. Zur wirksamen Bekämpfung von Menschenhandel wird die multidisziplinäre Kooperation zwischen allen Akteuren und Akteurinnen betont: Arbeitsorganisationen, Einrichtungen der Rechtsverfolgung und -durchsetzung, Nichtregierungsorganisationen und anderen relevanten Akteuren und Akteurinnen der Zivilgesellschaft. Zwischen diesen Gruppen gilt es, eine Balance von Empowerment-Strategien, Unterstützung der sozialen Eingliederung und Partizipation der Betroffenen, effektiven Strategien der Kriminalitätskontrolle zur Bestrafung der Händler und Händlerinnen zu finden.

62 Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament vom 2.6.2004. Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts: Bilanz des Tampere-Programms und Perspektiven. KOM (2004) 401 endgültig.

63 Ein weiteres wichtiges internationales (nicht EU-)Abkommen, das die Opfer stärkt, ist die Konvention des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels aus dem Jahr 2005, dass von seiner politischen Bedeutung ähnlich wie das Palermo-Protokoll einzustufen ist. In Kraft trat es am 1. Februar 2008. Bislang wurde es von 43 (von insgesamt 47) Mitgliedsstaaten des Europarates unterzeichnet, ratifiziert wurde es von 34 Mitgliedsstaaten (Stand: Juli 2011). Hier wird ein stärkerer Fokus auf den Opferschutz gelegt, als es im Palermo-Protokoll sowie in den bisherigen EU-Dokumenten der Fall ist.

Auf Druck verschiedener europäischer Institutionen (unter anderem den Ausschuss für die Rechte der Frau und die Gleichstellung der Geschlechter des Europäischen Parlaments, FEMM)<sup>64</sup> sowie (inter-)nationaler zivilgesellschaftlicher Organisationen und starker Kritik an der wenig kohärenten EU-Politik zur Bekämpfung des Menschenhandels und vor allem des ungenügenden Opferschutzes, ist in den vergangenen Jahren etwas Bewegung in die Sache gekommen. Am 29. März 2010 unterbreitete die Europäische Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Entwurf für eine neue Richtlinie zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz von Opfern sowie zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses aus dem Jahr 2002. Ein Jahr später, am 5. April 2011, wurde sie verabschiedet.<sup>65</sup> Gegenstand der Richtlinie ist 1. die Festlegung von „Mindestvorschriften zur Definition von Straftaten und Strafen im Bereich des Menschenhandels“ sowie 2. die Einführung „gemeinsame[r] Bestimmungen zur Stärkung der Prävention und des Opferschutzes unter Berücksichtigung der Geschlechterperspektive“ (Art. 1 der Richtlinie). Die Richtlinie wurde auch von zivilgesellschaftlichen Organisationen, wie der Europäischen Frauenlobby oder des Bundesweiten Koordinierungskreises gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess e.V. (KOK) begrüßt, da sie mehrere entscheidende Verbesserungen mit sich bringt: Zum einen fokussiert die Richtlinie stärker auf die Unterstützung der Opfer und der Opferrechte, zum anderen sieht sie verschiedene Regelungen vor, die die europäischen Bemühungen in der Bekämpfung des Menschenhandels vereinheitlichen. Eingeführt wurde eine Definition des Straftatbestands, die fortan für alle Mitgliedsstaaten gilt. Laut dieser gilt als Menschenhandel:

„Die Anwerbung, Beförderung, Verbringung, Beherbergung oder Aufnahme von Personen, einschließlich der Übergabe oder Übernahme der Kontrolle über diese Personen, durch die Androhung oder Anwendung von Gewalt oder anderer Formen der Nötigung, durch Entführung, Betrug, Täuschung, Missbrauch von Macht oder Ausnutzung besonderer Schutzbedürftigkeit oder durch Gewährung oder Entgegennahme von Zahlungen oder Vorteilen zur Erlangung des Einverständnisses einer Person, die die Kontrolle über eine andere Person hat, zum Zwecke der Ausbeutung.“ (Art. 2 Abs. 1 UAbs. 2)

Ausbeutung umfasst dabei mindestens „die Ausnutzung der Prostitution anderer oder andere Formen sexueller Ausbeutung, Zwangsarbeit oder erzwungene Dienstleistungen, einschließlich Betteltätigkeiten, Sklaverei oder sklavereiähnliche Praktiken, Leibeigenschaft oder die Ausnutzung strafbarer Handlungen oder die Organentnahme“ (Art. 2 Abs. 3). Das Einverständnis eines Opfers von Menschenhandel zur Ausbeutung ist gemäß Art. 2 Abs. 4 unerheblich. Des Weiteren wurde das Strafmaß auf mindestens fünf Jahre im Höchstmaß angehoben (Art. 4 Abs.1). Ein wichtiger Punkt ist die Einführung des Grundsatzes der Straffreiheit der Opfer für

<sup>64</sup> Unter anderem durch den Erlass verschiedener Entschließungen zum Thema und Empfehlungen an den Rat (vgl. European Women's Lobby 2010: 43).

<sup>65</sup> Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates. Amtsblatt Nr. L 101 vom 15.4.2011, S. 1–11.

strafbare Handlungen: Wenn diese im Zuge ihrer Verschleppung beispielsweise falsche Papiere gebrauchen, um ins Zielland einzureisen, haben die Mitgliedsstaaten sicherzustellen, „dass die zuständigen nationalen Behörden die Befugnis haben, Opfer des Menschenhandels wegen ihrer Beteiligung an strafbaren Handlungen (...) nicht strafrechtlich zu verfolgen oder von einer Bestrafung abzusehen“ (Art. 8). Im Bereich der Strafverfolgung ermöglicht die Richtlinie die Verfolgung von EU-Staatsangehörigen für in anderen Ländern begangene Straftaten (Art. 10) und gestattet Ermittlungsmethoden, die auch in der Bekämpfung von Organisierter Kriminalität üblich sind, wie etwa das Abhören von Telefongesprächen oder das Aufspüren von Erträgen aus Straftaten. (Art. 9 Abs. 4).<sup>66</sup>

Die Mitgliedsstaaten sind dazu angehalten, für eine Behandlung der Opfer zu sorgen, die keine erneute Viktimisierung hervorruft (unter anderem keine Wiederholung nicht erforderlicher Vernehmungen, kein Sichtkontakt mit den Beschuldigten, keine Zeug/innenaussagen in öffentlichen Gerichtsverhandlungen, keine nicht erforderliche Fragen zum Privatleben) (Art. 12 Abs. 4), darüber hinaus ist auf der Grundlage einer individuellen Risikoabschätzung die Sicherheit der Opfer durch Polizeischutz oder ggf. durch Aufnahme in Zeug/innenschutzprogramme zu gewährleisten (Art. 12 Abs. 3). Zudem enthält die Richtlinie umfassende Bestimmungen über Unterstützungs- und Schutzmaßnahmen für Opfer von Menschenhandel (Art. 11 und 12) sowie zusätzlich Betreuungsmaßnahmen für Kinder, die Opfer von Menschenhandel sind (Art. 13–16). Die Unterstützung und Betreuung eines Opfers darf nicht von seiner Bereitschaft, in einem Strafverfahren auszusagen, abhängig gemacht werden. Nicht verändert wurden die Regelungen hinsichtlich einer „Bedenk- und Erholungszeit“ sowie zum Aufenthaltstitel von mindestens sechs Monaten bei Bereitschaft, in einem Strafverfahren auszusagen (Art. 11 Abs. 6). Die bereits bestehenden Richtlinien 2004/81/EG, 2004/83/EG und 2005/85/EG sind diesbezüglich weiter geltend (vgl. auch oben). Im Bereich der Prävention haben die Mitgliedsstaaten Maßnahmen zu treffen, die die Nachfrage unterbinden sowie Schulungs- und Sensibilisierungskampagnen für unterschiedliche Zielgruppen durchzuführen (Art. 18). Um die Umsetzung der Richtlinie zu begleiten und sicherzustellen, sollen die Mitgliedsstaaten unabhängige nationale Berichterstatter/innen berufen, die die nationalen Regierungen beraten und der Kommission über die Fortschritte im Zweijahreszyklus Bericht erstatten (Art. 20).

Obwohl die Richtlinie gerade im Bereich des Opferschutzes als Schritt in die richtige Richtung zu bewerten ist, sind zentrale Forderungen von Frauenrechtsorganisationen nach wie vor nicht erfüllt: Die Gewährung von Aufenthaltstiteln für Opfer wurde nicht von der Aussagebereitschaft in Strafverfahren entkoppelt, die ausreichende Finanzierung spezialisierter Fachberatungsstellen wurde nicht zur Auflage gemacht, ein Zeugnisverweigerungsrecht für Berater/innen wurde nicht mit aufgenommen, und der Grundsatz der Straffreiheit für Opfer in Art. 8 wurde nur als Grundsatz und nicht als Bedingung ausformuliert (vgl. KOK 2010).

66 Die genannten Beispiele sind der Pressemitteilung der Europäischen Kommission vom 21.3.2011 zum Erlass der Richtlinie entnommen (vgl. vorherige Fn.).

Neben der Verabschiedung von Policy-Dokumenten und der Durchführung von Konferenzen unternahmen die europäischen Institutionen in den vergangenen Jahren weitere Maßnahmen zur Thematisierung und Bekämpfung des Menschenhandels: Anlässlich des Internationalen Frauentags am 8. März 2006 organisierte das Europäische Parlament eine Kampagne, die die Öffentlichkeit für die sexuelle Ausbeutung und menschenunwürdige Behandlung der Prostituierten sensibilisieren sollte („Showing the red card to forced prostitution“).<sup>67</sup> Im Jahr 2007 richtete die EU erstmals einen „EU Anti-Trafficking Day“ ein, der fortan jährlich am 18. Oktober mittels verschiedener öffentlichkeitswirksamer Maßnahmen ausgerichtet werden soll. Das „starke politische Signal“, das von der Einrichtung eines solchen Aktionstages ausgeht, wurde laut der Europäischen Frauenlobby in den folgenden Jahren aber leider nicht genutzt bzw. nicht genügend weiterverfolgt: 2008 fanden keine Veranstaltungen statt; 2009 wurde zwar eine Konferenz auf Minister/innenebene ausgerichtet (Thema: „Towards Global EU Action against Trafficking in Human Beings“), doch fehlte dabei eine Genderperspektive völlig (vgl. European Women’s Lobby 2010: 43).

Im Jahr 2010 entschied sich die Europäische Kommission, das Amt einer bzw. eines „Anti-Trafficking Coordinator“ einzurichten, das am 14. Dezember 2010 durch die Zypriotin Dr. Myria Vassiliadou, der ehemaligen Generalsekretärin der Europäischen Frauenlobby, erstmals besetzt wurde. Die Aufgabe der Koordinatorin sieht die Kommission darin, „die Arbeit der Europäischen Organe, EU-Agenturen und -Einrichtungen, Mitgliedsstaaten, Drittländer und internationalen Akteure besser aufeinander abzustimmen und für mehr Kohärenz zu sorgen. Sie wird dazu beitragen, bereits bestehende und für die Bekämpfung des Menschenhandels wichtige EU-Maßnahmen weiterzuentwickeln, neue Maßnahmen zu erarbeiten und eine übergreifende strategische Orientierung für die Außenpolitik der EU in diesem Bereich zu konzipieren.“<sup>68</sup>

Außerdem richtete die Kommission eine spezielle Website zum Thema Menschenhandel und den Aktivitäten der Europäischen Union ein, die als Informationsportal für Wissenschaftler/innen und zivilgesellschaftliche Akteur/innen dienen soll.<sup>69</sup>

Zur Unterstützung von Opfern sind bisher verschiedene Maßnahmen aufgelegt worden. **STOP, AGIS, DAPHNE, PHARE, TACIS, CARDS, AENEAS – alle Programme hatten bzw. haben mit Menschenhandel zu tun.**

Im Rahmen der Strukturfonds (ESF und EFRE) stehen finanzielle Mittel für vorbeugende Maßnahmen, für Maßnahmen zur Unterstützung der Opfer und für solche zur sozialen und wirtschaftlichen Integration der Opfer von Menschenhandel zur Verfügung. Die Initiative EQUAL beispielsweise unterstützt transnationale

67 Vgl. die Pressemitteilung des Europäischen Parlaments vom 8.3.2006 „MEPs call for action to combat forced prostitution“. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+IM-RESS+20060307STO05868+0+DOC+PDF+V0//EN&language=EN> (Zugriff: 25.7.2011).

68 So die Pressemitteilung der Europäischen Kommission vom 14.12.2010 „Die Kommission ernannt EU-Koordinatorin für die Bekämpfung des Menschenhandels“. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/1715> (Zugriff: 25.7.2011).

69 <http://www.ec.europa.eu/anti-trafficking>

Partnerschaften mit dem Ziel, neue Methoden zur Bekämpfung von Diskriminierungen und Ungleichheiten im Bereich der Beschäftigung zu entwickeln und zu verbreiten. Zu den Zielgruppen von EQUAL gehören Asylbewerber und Asylbewerberinnen, um ihnen den Einstieg in den Arbeitsmarkt zu erleichtern, oder für Ausbildungsmaßnahmen, an denen sie, wenn sie abgewiesen sind, teilnehmen können, bevor sie die EU wieder verlassen.

Menschenhandel betrifft Frauen und Männer und ist dennoch kein geschlechterneutrales Phänomen. Beide Geschlechter sind in unterschiedlicher Weise betroffen, auch in Hinblick auf die Form der Angriffe und den Konsequenzen. Frauenhandel hängt mit Geschlechterungleichheit zusammen, mit einem geschlechtsspezifischen Arbeitsmarkt, mit stereotypen Geschlechterrollen und mit zunehmender Feminisierung der Migration. Im europäischen Feld führen die Umbrüche in den Transformationsstaaten, der Einbruch der bisherigen Erwerbsmöglichkeiten zusammen mit steigender Alleinverantwortung für das Haushaltseinkommen, zu einer stärkeren Orientierung von Frauen zur Migration. Zugleich haben Frauen jedoch weniger Zugang zu etablierten Migrationsrouten. Sie kommen stärker mit unregulierten Bereichen des Erwerbsarbeitsmarktes in Berührung, wie es die Bereiche der Prostitution und haushaltsnahe Dienstleistungen sind. Sie sind so Ausbeutung und Frauenhandel leichter ausgesetzt.

Insofern ist die Geschlechterperspektive auch für Maßnahmen und Programme unabdingbar. Bisher wurde Frauenhandel stark auf Frauenhandel in die Prostitution verkürzt. Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung in anderen Bereichen und Menschenhandel mit Männern wurden vernachlässigt, so dass hier Informationen und auch Interventionsmöglichkeiten für Hilfsangebote fehlen.

Ein kontroverser Aspekt, es war oben bereits angedeutet worden, ist die Betrachtung der Prostitution. Weder das UN-Protokoll noch die EU-Rahmenrichtlinie formulieren eine Position dazu, wie sie zu Prostitution stehen, die von Erwachsenen „freiwillig“ ausgeführt wird. Damit wird den Mitgliedsstaaten die Möglichkeit gelassen, selber zu regeln, wie ihre Prostitutionspolitik aussieht. Dieser Bereich ist strikt von erzwungener Prostitution getrennt worden. Im Vorfeld der Formulierungen war die Betrachtungsweise von Prostitution der am stärksten umstrittene Aspekt der Auseinandersetzungen. Die Konfliktlinie verläuft – wie am Beispiel des Zustandekommens des UN-Protokoll von Klein (2006e) analysiert – *zwischen* verschiedenen Regierungen und *zwischen* verschiedenen Organisationen. Auch hier ist das frauen- und geschlechterpolitische Feld heterogener geworden. Eine der Positionen ist die, die Prostitution generell verurteilt und abschaffen will und Prostitution als Verletzung der Menschenwürde betrachtet (so genannte „abolitionistische“ Sichtweise). Die andere ist die, die zwischen freiwillig gewählter Sex-Arbeit und unfreiwilliger Prostitution unter Druck oder Zwang unterscheidet und in der letzteren Form die Verletzung von Frauenrechten bzw. Menschenrechten sieht (so genannte „liberalistische“ Sichtweise).

Im internationalen Diskurs um Gewalt gegen Frauen ist die Zeit, dass Frauenrechte meist nicht als Menschenrechte, sondern als soziale Angelegenheiten betrachtet wurden (Neuhold u. a. 2003), weitgehend vorüber. Nicht, dass sich nicht im-

mer schon eine Vielzahl von Verträgen und Konventionen auf Menschenrechte auch von Frauen bezogen hätten. Es wurden jedoch geschlechtsspezifische Menschenrechtsverletzungen im allgemeinen Menschenrechtsdiskurs weitgehend negiert. In den letzten Dekaden zeigt sich aber eine Verschiebung der Bewertung von Gewalt gegen Frauen. In den „klassischen“ Menschenrechtsdokumenten war der Schutz vor Gewalt auf staatliche Gewalt beschränkt. Gewalt gegen Frauen wurde als privates Thema oder aber begrenztes Thema verstanden, für das allenfalls der Nationalstaat zuständig sei. So war beispielsweise Genitalverstümmelung offiziell nicht als Menschenrechtsverletzung deklariert. Heute wird Gewalt gegen Frauen zunehmend als Menschenrechtsverletzung betrachtet, für die Staaten auch dann in die Pflicht genommen werden, wenn sie sich auf den privaten Raum bezieht (vgl. Wijers und Chew 1999).

Die in den letzten Jahren unternommenen Bemühungen auf internationaler Ebene (beispielsweise die Europaratskonvention zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und Häuslicher Gewalt von 2011 oder die oben skizzierten vielfältigen Aktivitäten der Europäischen Union und der Versuch, zu einer einheitlichen europäischen Strategie in der Bekämpfung von geschlechtsbasierter Gewalt zu gelangen) verdeutlichen, dass Bewegung in den politischen Diskurs gekommen ist.

Aus einer norm-konstruktivistischen Perspektive bewertet Locher (2007) die Entwicklung im Bereich des Menschenhandels als Ausdruck einer „Revitalisierung“ einer vorher ruhenden („dormant“) Anti-Trafficking-Norm. Der Prozess von der *norm adoption* zur *norm implementation* (vgl. ebd.: 351ff.) war erstens von den UN-Konferenzen Anfang der 1990er Jahre beeinflusst (v. a. die Konferenz 1993 in Wien und 1995 in Beijing). Diese hatten die normativen Rahmen insofern geprägt, als sie das Menschenrechtsparadigma erweiterten (wie oben dargestellt, Verletzungen der Menschenrechte nicht nur von staatlicher sondern auch von nicht-staatlicher Seite).

Zweitens entwickelten sich die Netzwerkaktivitäten des „Samtenen Dreiecks“ in der EU (in Anlehnung an Woodward 2003, vgl. Kapitel 5.2.1 in diesem Buch), das anhand der Kooperation dreier Akteur/innengruppen (1. Feministische Bürokratinnen der EU-Institutionen, „Femokratinnen“, 2. feministische Wissenschaftlerinnen und Frauen in Think Tanks und Consultancies und 3. Akteurinnen der Frauenbewegungen) die Entwicklung der europäischen Gleichstellungspolitik erklärt, erst Mitte der 1990er Jahre zu „winning coalitions“ und konnten auch erst in Folge dessen politischen Einfluss ausüben (vgl. ebd.: 355 ff.).

Und drittens konnten sich die EU-Politik und die damit einhergehenden Anti-Trafficking-Normen nur aufgrund förderlicher politischer Gelegenheitsstrukturen herausbilden. Dazu gehören grundlegende politisch-strukturelle Änderungen, wie der Zusammenbruch der Sowjetstaaten und die Osterweiterung der Europäischen Union, die das Phänomen Menschenhandel beeinflussten und verstärkten (unter anderem Herausbildung neuer Transit- und Herkunftsländer des Menschenhandels). Zum anderen stellten die Weltfrauenkonferenz von Beijing (1995) und der hieran anschließende Beijing Follow Up-Prozess („Beijing+5“, „Beijing+10“)

sowie die mediale Aufmerksamkeit im Zuge des belgischen Dutroux-Falls wichtige Faktoren für die Herausbildung der politischen Gelegenheitsstrukturen und „windows of opportunities“ für die „Revitalisierung“ der Anti-Trafficking-Normen dar (ebd.: 348 ff., 359 f.).

📌 *Empfohlene Literatur zu geschlechtsbezogener Gewalt in der EU (Auswahl)*

Coordination Action on Human Rights Violations (CAHRV) (eds.) (2008): Gendering Human Rights Violations: The case of interpersonal violence. CAHRV Final Report. Prepared by Carol Hagemann-White et al. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Expert Group on Gender Equality and Social Inclusion, Health and Long-Term Care Issues (EGGSI) (ed.) (2010): Violence against women and the role of gender equality, social inclusion and health strategies. Synthesis Report. Prepared by Chiara Crepaldi, Manuela Samek Lodovici, Marcella Corsi. In collaboration with: Sandra Naaf. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Verein Autonome Österreichische Frauenhäuser (Hrsg.) (2004): 30 Jahre Frauenhausbewegung in Europa. Wien: Milena-Verlag.

Zippel, Kathrin (2006): The Politics of Sexual Harassment. A comparative study of the United States, the European Union, and Germany. Cambridge/New York: Cambridge University Press.

📌 *Initiativen zu geschlechtsbezogener Gewalt auf europäischer Ebene*

Women Against Violence Europe (WAVE Network)

Website: <http://www.wave-network.org>

Auf der Website finden sich auch Angaben zu Hilfeeinrichtungen in Europa.

European Women's Lobby. EWL Centre on Violence against Women (Observatory)

Websites: <http://ewlcentreonviolence.org/spip.php?article35>;

<http://www.womenlobby.org>

Coordination Action on Human Rights Violation (CAHRV, 2004–2007), Universität Osnabrück

Website: <http://cahrv.uni-osnabrueck.de>