

Die Gleichstellungspolitik in der Europäischen Union

30

Ulrike Jäger

Historie

Das Thema Gleichstellung zwischen den Geschlechtern ist auf Ebene der europäischen Politik seit Ende der sechziger Jahre präsent. Verschiedene erlassene Rechtssetzungsakte (EU-Richtlinien) und initiierte Fördermaßnahmen (vor allem durch den Europäischen Sozialfonds) spiegeln seit diesem Zeitpunkt die gemeinschaftliche Verantwortung der Mitgliedsländer für die Gleichstellungspolitik wider. Somit agiert die Europäische Union in vielfältiger Weise als Motor gleichstellungspolitischer Aktivitäten und forciert damit aktiv den Grundsatz des Gender Mainstreaming.¹

Erstmals wurde der Gleichstellungsgedanke als Grundwert 1957 im Rahmen der Römischen Verträge als Richtlinie verankert, in Form einer Regelung der Entgeltgleichheit von Frauen und Männern bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit (Art. 141, früher Art. 119).

In den siebziger und achtziger Jahren folgten weitere Rechtssetzungsakte, gestützt auf den Grundsatzartikel von 1957. Dazu zählen beispielsweise die Richtlinie zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Anwendung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Männer und Frauen (75/117/EWG), die Richtlinie zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in Bezug auf die Arbeitsbedingungen (76/207/EWG) und die Richtlinie zur schrittweisen Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Bereich der sozialen Sicherheit (79/7/EWG).

Auch im Vertrag von Maastricht 1993 wurde die Chancengleichheit von Frauen und Männern auf dem Arbeitsmarkt europaweit festgeschrieben.

Die Grundlage für die europäische Beschäftigungsstrategie und die Einbeziehung des Gleichstellungsaspekts in die gemeinschaftlichen Politikbereiche wurde im Vertrag von Amsterdam² im Jahr 1997 gelegt. Mit der Aufnahme des Grundsatzes, die gesamte politische Tätigkeit der EU im Hinblick auf die Beseitigung von Ungleichheiten und die Förderung der Gleichstellung von Männern und Frauen zu überprüfen, hat die EU ihre Vorreiterrolle bei der Umsetzung des Konzepts des Gender Mainstreaming bestätigt. »Aufgabe der Gemeinschaft ist es, durch die Errichtung eines Ge-

meinsamen Marktes und einer Wirtschafts- und Währungsunion sowie durch die Durchführung der in den Artikeln 3 und 4 genannten gemeinsamen Politiken und Maßnahmen in der ganzen Gemeinschaft [...] die Gleichstellung von Männern und Frauen [...] zu fördern« (Artikel 2 des Amsterdamer Vertrags).

Die anschließend beschlossene europäische Beschäftigungsstrategie spielte eine zentrale Rolle bei der Koordination der Politiken der EU mit dem Ziel, mehr und bessere Arbeitsplätze zu schaffen, und bei der Forderung, eine Frauenerwerbsquote von mindestens 60% bis 2010 zu erreichen.

Neuere rechtliche Bestimmungen im Bereich der Gleichstellungspolitik sind die Rahmenvereinbarungen der europäischen Dachverbände von Arbeitgebern (UNICE, CEEP) und Arbeitnehmern (EGB) zur arbeitsrechtlichen Gleichstellung von Beschäftigten in Teilzeitarbeit gegenüber Vollzeitbeschäftigten sowie zum Elternurlaub. Beide Rahmenvereinbarungen haben die stärkere Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf zum Ziel. Sie sind durch die Richtlinien 96/34/EG (Elternurlaub) und 97/81/EG (Teilzeitarbeit) in den Bestand des verbindlichen EU-Rechts übernommen worden.

Neben dem Beschluss von Rechtssetzungsakten ist die Europäische Kommission auch Initiator verschiedener Maßnahmen zur Durchsetzung des Gleichstellungsgedanken in den einzelnen Mitgliedstaaten. Dazu zählen beispielsweise Aktionen, die im »Fahrplan für die Gleichstellung von Frauen und Männern« der Kommission und im »Pakt für die Gleichstellung der Geschlechter« des Europäischen Rates festgehalten sind. Sie verfolgen das Ziel einer zeitnahen und umfassenden Umsetzung der Gleichstellung zwischen Frauen und Männern. Die Aktionen beziehen sich vor allem auf die quantitativen und qualitativen Aspekte der Gleichstellung. Darüber hinaus wirkte die Kommission an der Formulierung von Grundsätzen für den »Flexicurity-Ansatz«³ mit, um die Schaffung von mehr und qualitativ hochwertigeren Arbeitsplätzen für Männer und Frauen zu fördern. Ende 2006 wurde eine förmliche Anhörung der Sozialpartner seitens der Kommission eingeleitet, um eine Gemeinschaftsaktion im Bereich Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu starten. Auch unterstützt die Kommission die Europäische Allianz für die Familie. Mit Hilfe dieser Plattform können sich die Mitgliedstaaten bezüglich familienfreundlicher Maßnahmen und bewährter Verfahren zur Bewältigung des demographischen Wandels austauschen und beraten.

¹ Das Prinzip des Gender Mainstreaming besteht darin, die Unterschiede zwischen den Lebensverhältnissen, den Situationen und den Bedürfnissen von Frauen und Männern systematisch auf allen Politik- und Aktionsfeldern der Gemeinschaft zu berücksichtigen.

² Der Vertrag von Amsterdam wurde von den EU-Staats- und Regierungschefs am 2. Oktober 1997 unterzeichnet und trat zum 1. Mai 1999 in Kraft. Er verändert und ergänzt den Vertrag von Maastricht. Er sollte ursprünglich dazu dienen, die EU auch nach der Osterweiterung handlungsfähig zu halten. Ergänzt wird dieser Vertrag durch spätere Reformen, wie z.B. Vertrag von Nizza 2003.

³ Die Kommission definiert Flexicurity als »integrierte Strategie zur gleichzeitigen Stärkung von Flexibilität und Sicherheit auf dem Arbeitsmarkt«. Einer der Grundsätze ist die Wahrung und Förderung der Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben sowie die Chancengleichheit für Frauen, Migranten, ältere Arbeitnehmer und junge Behinderte. Das Europäische Parlament beschloss am 29. November 2007 gemeinsame Grundsätze für den Flexicurity-Ansatz.

Im Rahmen der Umsetzungskontrolle werden die Mitgliedstaaten seitens der Kommission aufgefordert, die immer noch bestehenden Ungleichheiten wie unter anderem das starke Lohngefälle zwischen Frauen und Männern zu bekämpfen und gezielte Aktionen einzuleiten – mit Unterstützung durch die Kommission. Auch werden Vertragsverletzungsverfahren seitens der Kommission eingeleitet, falls die Gesetzgebungen der einzelnen Mitgliedstaaten im Bereich der Gleichbehandlung von Frauen und Männern nicht umgesetzt werden. Eine Überprüfung der nationalen Rechtsvorschriften auf Übereinstimmung mit dem Gemeinschaftsrecht findet seit 2006 statt.

Das Europäische Institut für Gleichstellungsfragen wurde 2007 zur fachlichen Unterstützung der Maßnahmen zur Gleichstellung von Frauen und Männern gegründet.

Das erweiterte Europa mit 27 Mitgliedstaaten stellt die EU in diesem Bereich vor neue Herausforderungen.

Gleichstellungsbericht der Europäischen Kommission

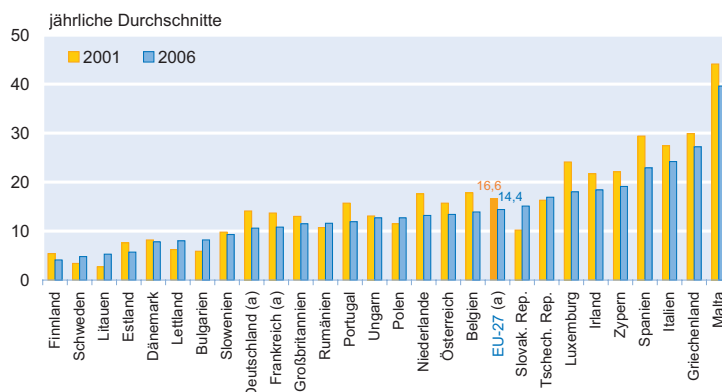
Im März 2003 forderte der Europäische Rat die Kommission auf, in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten einen Jahresbericht über die Gleichstellung der Geschlechter und die diesbezüglichen Orientierungen in den einzelnen Politikbereichen zu erstellen. Mit dem ersten Gleichstellungsbericht kommt die Europäische Kommission 2004 dieser Aufforderung nach. Seitdem erscheint der Bericht jährlich. Er informiert über die wichtigsten Entwicklungen der Geschlechtergleichstellung in der Europäischen Union.

Der Bericht thematisiert die quantitative und qualitative Beschäftigungssituation von Frauen und leitet die Herausforderungen und Orientierungen für die künftige Politik auf europäischer Ebene ab. Ein statistischer Anhang zu den relativen Positionen von Frauen und Männern in wichtigen Bereichen – Arbeitsmarkt, Bildung, Gesundheit und Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben – ergänzt den Bericht.

Der aktuelle Gleichstellungsbericht 2008 zeigt, dass in den EU-Mitgliedstaaten noch immer Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern auf dem Arbeitsmarkt bestehen. Die quantitativen Unterschiede in der Verteilung der Arbeit zwischen Männern und Frauen werden vor allem in folgenden Bereichen deutlich:

- Die Erwerbsbeteiligung von Frauen in der Europäischen Union ist in den letzten Jahren zwar kontinuierlich ge-

Abb. 1
Geschlechtsspezifische Unterschiede in den Beschäftigungsraten von 15- bis 64-Jährigen in den EU-Mitgliedstaaten



(a) vorläufige Werte
Ein positiver Unterschied bedeutet eine höhere Beschäftigungsrate für Männer im Vergleich zu Frauen.

Quelle: Eurostat; Labour Force Survey (LFS).

stiegen. Es herrschen aber 2006 signifikante Unterschiede in der Erwerbsbeteiligung von Frauen über die EU-Staaten hinweg. So hat z.B. Malta mit 34,9% eine sehr niedrige und Dänemark mit 73,4% eine sehr hohe Beschäftigungsrate von Frauen.

- Im EU-Durchschnitt sank der Unterschied in der Beschäftigungsrate zwischen Männern und Frauen von 17,1% im Jahr 2000 auf 14,4% 2006. Die einzelnen EU-Staaten weisen auch hier große Differenzen zwischen den Beschäftigungsraten von Männern und Frauen auf. Im Jahr 2006 arbeiteten in Schweden und Finnland nahezu gleich viele Männer und Frauen (die Differenz lag bei 5%), während in Griechenland oder Malta ein Unterschied von mehr als 25% bestand (vgl. Abb. 1).
- Die Arbeitslosenquote von Frauen erreichte mit 9% im EU-Durchschnitt den niedrigsten Stand seit Jahren, dennoch sind Frauen im Vergleich zu Männern einem leicht höheren Risiko ausgesetzt, langzeitarbeitslos zu werden.
- Frauen sind aufgrund ihrer kürzeren und langsamer voranschreitenden Karriere weiterhin einem deutlich höheren Armutrisiko ausgesetzt als Männer. Dies stellt vor allem Länder wie Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen und Slowenien vor große Probleme.

Neben den quantitativen Unterschieden hebt der Gleichstellungsbericht vor allem die weiterhin bestehenden qualitativen Ungleichheiten bei den Arbeitsplätzen von Frauen und Männern hervor. Dies wird in folgenden Bereichen deutlich:

- Der geschlechtsspezifische Lohnunterschied blieb im EU-Durchschnitt von 2003 bis 2006 stabil bei 15%. Der Unterschied zwischen den EU-Staaten mit dem niedrigsten Lohngefälle und dem Land mit dem höchsten Gefälle liegt bei 22 Prozentpunkten (vgl. Abb. 2).

- Die geschlechtsspezifische sektorale und berufliche Segregation ist über die EU hinweg weiterhin konstant bzw. wächst in einigen Ländern sogar an. Dies weist darauf hin, dass die neu in den Arbeitsmarkt eintretenden Frauen weiterhin in den schon weiblich dominierten Sektoren Arbeitsplätze annehmen. Eine sehr starke sektorale Segregation findet sowohl in »älteren« EU-Ländern, wie Irland, Finnland und Schweden, als auch in »neueren« EU-Ländern, wie Estland, Slowakei, Lettland, statt. Eine sehr hohe berufliche Segregation ist vor allem in Estland, Zypern, Lettland, Litauen und Slowakei zu finden.
- Die Anzahl von Frauen in Führungspositionen hat sich im EU-Durchschnitt nicht wesentlich erhöht. In Unternehmen stagniert ihr Anteil bei 33%. Auch in der Politik zeichnet sich kein anderes Bild ab. In den nationalen Parlamenten sind 23% der Abgeordneten weiblichen Geschlechts, im europäischen Parlament 33%.
- Der Bericht zeigt weiterhin große Ungleichheiten auf, was die Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben betrifft. Dies wird deutlich im starken Rückgang der Beschäftigungsquote von Frauen mit Kindern bis zwölf Jahre auf 62,4% (– 13,6% im Vergleich zu Frauen ohne Kinder). Frauenpartizipation hängt stark vom Alter der Kinder ab. Männer mit Kindern in dieser Altersstufe gehen zu 91,4% einer Arbeit nach. Für Männer hat die Geburt eines Kindes nahezu keinen Einfluss auf ihre Beschäftigungsquote.
- Im europäischen Durchschnitt arbeiten ca. ein Drittel der Frauen Teilzeit und verrichten damit über 75% aller Teilzeitjobs. In Ländern wie Schweden, Österreich, Belgien, Vereinigtes Königreich und Deutschland arbeiten 40% der Frauen Teilzeit, in den Niederlanden 75%. Im Vergleich dazu kommt jeder zehnte europäische Mann einer Teilzeittätigkeit nach. Frauen werden mit einer höheren Wahrscheinlichkeit als Männer befristet eingestellt.
- Es findet eine starke Segmentierung der Studiengebiete nach Geschlecht statt, d.h. es gibt weiterhin einen geringen Frauenanteil im Bereich Ingenieurwissenschaft und Technologie und eine hohe Beteiligung von Frauen im Gesundheits- oder Bildungsbereich und den Geisteswissenschaften.

Herausforderungen und Orientierungen für die künftige Politik der EU

Trotz beständigen Anstiegs der Beschäftigungsquote von Frauen sind die Fortschritte im Hinblick auf die Qualität dieser Arbeitsplätze eher gering. Aus diesem Grund schlägt die Kommission dem Europäischen Rat in ihrem Gleichstellungsbericht verschiedene Handlungsfelder vor, um das Ziel der Schaffung von mehr qualitativ hochwertigen Arbeitsplätzen für Frauen zu erreichen.

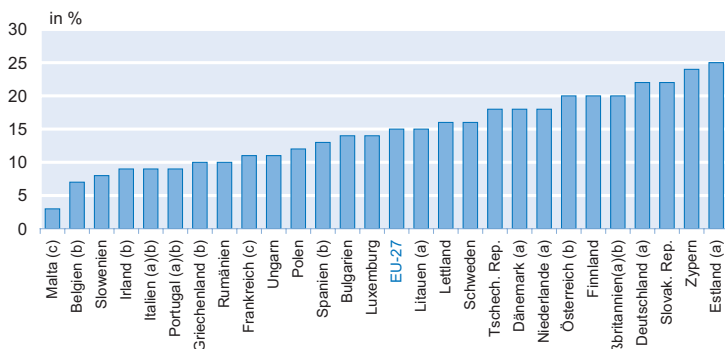
Die Kommission empfiehlt, den Geschlechteraspekt in alle Dimensionen der Arbeitsplatzqualität einzubeziehen. Dies kann unter anderem durch verbesserte berufliche Weiterentwicklung der Arbeitnehmerinnen, durch stärkere Förderung der Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben und durch innovative und flexible Arbeitsorganisationsformen erfolgen. Die Potentiale des Strukturfonds sollten umfassend genutzt werden.

Die Kommission weist auf die Notwendigkeit der Weiterentwicklung des Angebots von haushaltsnahen Dienstleistungen für eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf hin. Sie erinnert an die Erfüllung der Barcelona-Ziele⁴ bezüglich der Betreuungsquoten von Kleinkindern. Hierbei soll darauf geachtet werden, dass die erforderlichen Dienstleistungen (z.B. Kinderbetreuung, Öffnungszeiten der Behörden) hochwertig, verfügbar, zugänglich und erschwinglich für die Familien bereitgestellt werden.

Des Weiteren ruft die Kommission auf, geschlechtsspezifische Stereotypen und kulturelle Barrieren zu bekämpfen, da diese die Entscheidungen von Frauen und Männern behindern und Ungleichheiten im Bildungs-, Haushalts- und Arbeitsbereich weiter verfestigen. Der Bericht empfiehlt, bereits im Kleinkindalter individuelles Verhalten zu fördern, das auf die Gleichstellung von Frauen und Männern abzielt. Der Ansatz einer lebenslangen Bildung und der

Abb. 2

Lohnunterschiede zwischen Männer und Frauen in den EU-Mitgliedstaaten (nicht preisbereinigt), 2006



(a) 2005 (b) Vorläufige Werte des EU-SILC (c) Labour Force Survey

Der EU-27-Wert berechnet sich aus den mit der Bevölkerungszahl gewichteten Durchschnitts der einzelnen Länder. – Der Wert für die Tschechische Republik basiert auf dem Medianeinkommen.

Quelle: Eurostat; Labour Force Survey (LFS); EU-SILC (Statistics on Income and Living Conditions).

⁴ 2002 legten die EU-Staaten in Barcelona fest, dass 33% der Kinder zwischen null und drei Jahren und 90% der Kinder zwischen drei Jahren und dem schulpflichtigen Alter bis zum Jahr 2010 einen Betreuungsplatz erhalten sollen.

verantwortungsbewusste Umgang der Medien können hier unterstützend wirken.

Außerdem weist der Bericht auf die Wichtigkeit einer Folgenabschätzung von staatlichen Maßnahmen unter dem Geschlechteraspekt hin. Die Umsetzung und Überwachung der Maßnahmen kann durch quantitative und qualitative Indikatoren sowie durch nach Geschlecht aufgeschlüsselte Statistiken sichergestellt werden.

Literatur

- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2008), *Familie und Arbeitswelt*, <http://www.bmfsfj.de/bmfsfj/generator/Politikbereiche/Familie/familie-und-arbeitswelt.html>, 22. September 2008.
- Centrum für Europäische Politik (2008), *EU-Mitteilung zu Flexicurity*, http://www.cep.eu/fileadmin/user_upload/Kurz-Analysen/Flexicurity/Kurz-Analyse_zu_KOM_2007-359.pdf, 19. September 2008.
- Deutscher Bundestag (2008), *Beschluss des Europäischen Parlaments des Flexicurity-Ansatzes*, Drucksache des Deutschen Bundestags vom 14. März 2008, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/086/1608609.pdf>, 23. September 2008.
- Europäische Kommission (2008), *Bericht der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zur Gleichstellung von Frauen und Männern – 2008*, http://ec.europa.eu/employment_social/gender_equality/docs/com_2008_0010_de.pdf.
- Europäische Union (2008), *Vertrag von Amsterdam*, <http://europa.eu/eur-lex/de/treaties/selected/livre546.html>, 15. September 2008.
- Humboldt-Universität zu Berlin (2008), *Gleichstellungspolitik in der EU*, <http://www.genderkompetenz.info/gendermainstreaming/strategie/gleichstellungspolitik/eu>, 15. September 2008.