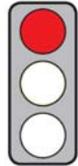


Stand: 13.12.2010

KERNPUNKTE

Ziel der Mitteilung: Die Kommission erläutert ihr geplantes Vorgehen zur vollständigen Gleichstellung der Geschlechter.

Betroffene: Alle Bürger, auch männliche; Unternehmen.



Pro: Die Kommission verzichtet weitgehend auf legislative Maßnahmen.

Contra: (1) Die Kommission blendet vollständig aus, dass es für die faktische Ungleichbehandlung zwischen Männern und Frauen rationale Gründe geben kann.

(2) Die Forderungen nach einer Frauenquote in Führungspositionen und nach gleichem Entgelt für „gleiche und gleichwertige“ Arbeit sind politische Ideologie.

(3) Ein generelles EU-einheitliches Strafrecht zum Schutz vor Gewalt geht an der Realität vorbei und verstößt gegen die Kompetenzordnung der EU.

INHALT

Titel

Mitteilung KOM(2010) 491 vom 21. September 2010: **Strategie für die Gleichbehandlung von Frauen und Männern 2010–2015**

Kurzdarstellung

► Hintergrund

- In der „Frauen-Charta“ [Mitteilung [KOM\(2010\) 78](#) vom März 2010] hat die Kommission ihr Engagement für die Gleichstellung bekräftigt und versprochen, die „Geschlechterperspektive“ in allen Politikbereichen stärker zu berücksichtigen. Zudem hatte sie fünf vorrangig zu behandelnde Bereiche benannt:
 - gleiche „wirtschaftliche Unabhängigkeit“,
 - gleiches Entgelt für „gleiche und gleichwertige“ Arbeit,
 - Gleichstellung in „Entscheidungsprozessen“,
 - Schutz der Würde und Unversehrtheit sowie
 - „Gleichstellung in der Außenpolitik“.
- In der Mitteilung zur Gleichstellungsstrategie beschreibt die Kommission nun Leitaktionen für diese Bereiche und für einen Bereich „Querschnittsfragen“. Mit den Leitaktionen will sie zu Veränderungen anregen und Fortschritte bei der Geschlechtergleichstellung erreichen.
- Über die Leitaktionen hinaus hat die Kommission in einem gesonderten Arbeitsdokument [[SEC\(2010\) 1079](#)] einen Katalog von über 130 nicht-legislative Einzelmaßnahmen für die einzelnen Bereiche vorgelegt.

► Querschnittsfragen

- Die Kommission tritt ein für eine „Förderung diskriminierungsfreier Geschlechterrollen in allen Lebensbereichen“, um gleiche Entfaltungsmöglichkeiten zu gewährleisten.
- Der bestehende Rechtsrahmen zum Verbot von Diskriminierung aufgrund des Geschlechts muss „überwacht, durchgesetzt, regelmäßig evaluiert und aktualisiert werden“. Dazu hat die Kommission die Erstellung einer „Studie über die Arbeit von Gleichstellungsstellen“ in allen Mitgliedstaaten beauftragt und fordert, „die schweren Folgen von Mehrfachdiskriminierung [...] anzugehen“.
- Die Kommission will einen „Gleichstellungsdialog auf höchster Ebene“ zwischen Europäischem Parlament, Ratspräsidentschaft, Sozialpartnern und Vertretern der Zivilgesellschaft einrichten.
- Leitaktionen: Die Kommission wird
 - gemeinsam mit dem Europäischen Institut für Gleichstellungsfragen Indikatoren zur Gleichstellung erarbeiten,
 - prüfen, welche Aufgaben Männern bei der Gleichstellung zukommen,
 - die Umsetzung der Antidiskriminierungsrichtlinien überwachen und
 - einen jährlichen Bericht über die bei der Gleichstellung erreichten Fortschritte erstellen, der die Grundlage für den Gleichstellungsdialog auf höchster Ebene sein soll.

► **„Gleiche wirtschaftliche Unabhängigkeit“**

- Die Kommission hält eine Erhöhung der Beschäftigungsquote von älteren Frauen, Alleinerziehenden, Frauen mit einer Behinderung, Migrantinnen und Frauen ethnischer Minderheiten für sehr wichtig. Denn das eigenständige Verdienen des Lebensunterhalts ermöglicht deren wirtschaftliche Unabhängigkeit. Dazu will sie insbesondere die Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben verbessern.
- Leitaktionen: Die Kommission wird
 - untersuchen, welche Unterschiede es zwischen den mitgliedstaatlichen Vorschriften zum Urlaub aus familiären Gründen gibt und wie sie sich beseitigen lassen,
 - die Fortschritte der Mitgliedstaaten bei der Verbesserung der Kinderbetreuung bewerten,
 - die Gleichstellung bei allen Maßnahmen zur Umsetzung der Strategie Europa 2020 [KOM (2010) 2020; vgl. [CEP-Analyse](#)] fördern, auch über die Strukturfonds und andere „große“ Förderprogramme (z.B. 7. Rahmenprogramm für Forschung),
 - „Frauen als Unternehmerinnen und Selbstständige fördern“ und
 - die Gleichstellung auch bei der Zuwanderung und Integration von Drittstaatsangehörigen fördern.

► **Gleiches Entgelt für „gleiche und gleichwertige“ Arbeit**

- Die Kommission beklagt bestehende „erhebliche“ Lohnunterschiede zwischen den Geschlechtern, obwohl der Grundsatz der Lohngleichheit für gleiche Arbeit in den EU-Verträgen festgeschrieben ist.
- Zudem fordert sie, auch der beruflichen Weiterentwicklung von Frauen mehr Beachtung zu schenken.
- Leitaktionen: Die Kommission wird
 - Initiativen der Arbeitgeber für Lohngleichheit am Arbeitsplatz unterstützen,
 - unter Einbeziehung der Sozialpartner auf EU-Ebene nach Möglichkeiten zur Verbesserung der Lohntransparenz suchen,
 - die Auswirkungen alternativer Vertragsformen wie Teilzeitverträge und befristete Verträge auf die Lohngleichheit untersuchen,
 - einen „Europäischen Tag für gleiches Entgelt“ einführen, und
 - Frauen ermutigen, in „nichttraditionellen Berufen“ zu arbeiten.

► **Gleichstellung in „Entscheidungsprozessen“**

- Die Kommission beklagt, dass der Frauenanteil in Führungspositionen in der Wirtschaft, im politischen Umfeld und in der Forschung zu gering ist, obwohl Frauen fast die Hälfte aller Arbeitskräfte und mehr als die Hälfte der Hochschulabsolventen stellen.
- Leitaktionen: Die Kommission wird
 - „Initiativen zur Verbesserung des Geschlechtergleichgewichts in Entscheidungsprozessen prüfen“,
 - „beobachten, inwiefern das 25%-Ziel für Frauen in höchsten Führungspositionen im Forschungsbereich erreicht wird“,
 - die Geschlechterquoten in „Ausschüssen und Expertengruppen der Kommission“ einhalten und
 - die Beteiligung von Frauen – auch als Kandidatinnen – an den Wahlen zum Europäischen Parlament „fördern“.

► **Schutz der Würde und Unversehrtheit**

- Der Kommission fordert
 - die Eindämmung der Gewalt gegen Frauen,
 - die Beseitigung „geschlechtsbezogener Ungleichheiten“ bei Gesundheits- und Pflegeleistungen sowie
 - die Lösung „geschlechterspezifischer Fragen des Asylrechts“.
 - die „Umsetzung des Stockholmer Programms“, mit dem der „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ (europäischer Rechtsraum) weiterentwickelt werden soll, zu dem auch die Einwanderung, die justizielle und polizeiliche Zusammenarbeit in Strafsachen sowie die Grundrechte gehören [Mitteilung KOM(2010) 171; s. [CEP-Analyse](#)],
- Leitaktionen: Die Kommission wird
 - eine „Strategie zur Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen beschließen“ und deren Umsetzung verfolgen, einschließlich einer Harmonisierung des Strafrechts,
 - das EU-Asylrecht diskriminierungsfrei ausgestalten und
 - nach Veröffentlichung des „Berichts über die Gesundheit von Frauen“ (angekündigt für 2010) einen Bericht über die Gesundheit von Männern erstellen.

► **„Gleichstellung in der Außenpolitik“**

- Die Gleichstellung der Geschlechter hat zu sein:
 - Grundvoraussetzung für die Aufnahmeverhandlungen mit EU-Beitrittskandidaten.
 - Gegenstand allgemeiner Außenpolitik mit Drittländern, z.B. in der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) und in der Entwicklungspolitik, sowie
 - Gegenstand der Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen, z.B. mit UN WOMEN und im Bereich humanitärer Hilfe und Konfliktprävention.

- Leitaktionen: Die Kommission wird
 - bei den Beitrittsverhandlungen der „westlichen Balkanländer“ und der Türkei auf die Gleichstellung der Geschlechter bestehen,
 - den „Aktionsplan zur Gleichstellung der Geschlechter und Teilhabe von Frauen in der Entwicklungs Zusammenarbeit (2010–2015) umsetzen“,
 - die Möglichkeiten der ENP „zur Förderung der Gleichstellung“ nutzen und
 - bei humanitärer Hilfe verstärkt auf Gleichbehandlung achten.

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Die Kommission geht auf Fragen der Subsidiarität nicht ein.

Politischer Kontext

Die Gleichstellung von Männern und Frauen findet ihren internationalen Ausgangspunkt im Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW, Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women) der Vereinten Nationen, in Kraft getreten am 3. September 1981. Auf europäischer Ebene fußen die Bemühungen um die Geschlechtergleichstellung insbesondere auf der „Rahmenstrategie der Gemeinschaft zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern (2001–2005)“ [Mitteilung KOM(2000) 335] und dem darauf aufbauenden „Fahrplan für die Gleichstellung von Frauen und Männern 2006–2010“ [Mitteilung KOM(2006) 92]. Zuletzt hatte die Kommission in der „Frauen-Charta“ [Mitteilung [KOM\(2010\) 78](#)] ihr Engagement für die Gleichstellung bekräftigt und versprochen, die Geschlechterperspektive in allen Politikbereichen stärker zu berücksichtigen.

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion: GD Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit
Konsultationsverfahren: Es ist kein Konsultationsverfahren vorgesehen.

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Die Gleichstellung von Männern und Frauen entspricht dem gemeinsamen Gesellschaftsbild in allen Mitgliedstaaten, das sich unter anderem durch Grundwerte und verfassungsrechtliche Grundrechte auszeichnet. Eine ernstgemeinte Gleichbehandlung bedeutet im Umkehrschluss allerdings auch, dass Ungleiches ungleich behandelt werden muss. **Die Kommission scheint zu ignorieren, dass es für die faktische Ungleichbehandlung zwischen Männern und Frauen rationale Gründe geben kann.**

Die Forderung nach „gleicher wirtschaftlicher Unabhängigkeit“ für Männer und Frauen ist eine Leerformel, weil es diese Unabhängigkeit für niemanden gibt. Mit ihr strebt die Kommission im Wesentlichen eine Erhöhung der Beschäftigungsquote von Frauen an. Gegen eine höhere Beschäftigungsquote spricht nichts. **Die Entscheidung über die eigene Berufstätigkeit sollte** allerdings – ungeachtet der Verfügbarkeit von Kinderbetreuung – **ohne lenkende Beeinflussung durch die Politik** von der Frau oder in der Familie **getroffen werden** können.

Die Forderung der Kommission **nach gleichem Entgelt für „gleiche und gleichwertige“ Arbeit ist politische Ideologie.** Denn die Kommission verzichtet völlig auf eine Darlegung, was sie unter „gleicher und gleichwertiger“ Arbeit versteht. Der Wettbewerb um knappe Arbeitskräfte sorgt aus sich heraus für eine gleiche Entlohnung bei gleicher Produktivität und für eine ungleiche Entlohnung bei unterschiedlicher Produktivität. Auf einem wettbewerblichen Arbeitsmarkt ist ungleiche Entlohnung ein Zeichen für ungleiche Produktivität, die etwa durch Unterschiede in den bisherigen Lebensarbeitszeiten, der Berufserfahrung, Ausbildungsmerkmalen und Präferenzen von Männern und Frauen erklärt werden kann. Wer diese Zusammenhänge ignoriert, schafft Arbeitslosigkeit bei der durch zu hohe Entlohnung privilegierten Gruppe. Auch können Arbeitgeber es sich angesichts des immer knapper werdenden Angebots qualifizierter Arbeitnehmer gar nicht leisten, das Potenzial weiblicher Arbeitnehmer durch zu niedrige Gehälter zu vernachlässigen und dadurch deren Abwanderung zu riskieren. Politischer Handlungsbedarf besteht nicht (vgl. dazu u.a.: [IAB-Forschungsbericht 4/2009](#)).

Auch die Forderung nach „Gleichstellung in Entscheidungsprozessen“ – die Kommission meint die Frauenquote in Führungspositionen – **ist politisch-ideologisch begründet.** Sie kann ordnungspolitisch nicht gerechtfertigt werden. Für jede berufliche Tätigkeit gilt der Grundsatz, dass der am besten geeignete Arbeitnehmer eingestellt werden soll. **Eine Frauenquote würde** diesem Grundsatz widersprechen und insbesondere **der branchenspezifischen Segregation** – also dem zwischen Männern und Frauen herrschenden unterschiedlichen Berufswahlverhalten – **nicht gerecht werden.** Denn in Branchen mit einer deutlichen Unterrepräsentanz weiblicher Arbeitnehmer führt eine Frauenquote zu einem unverhältnismäßig hohen Anteil von Frauen in Führungspositionen. **Zudem besteht die Gefahr, dass in diesen Branchen** – mangels Auswahlmöglichkeit – auch **Frauen in Führungspositionen aufrücken müssten, die dafür ungeeignet sind.**

Der Schutz der Würde und Unversehrtheit von Frauen ist gelebte Wirklichkeit in den Mitgliedstaaten und **in den nationalen Strafrechtsordnungen manifestiert**. Der geschlechtsneutrale Zugang zu Gesundheits- und Pflegediensten wird vom bestehenden Rechtsrahmen und der Rechtsprechung des EuGH gewährleistet. **Es besteht kein Bedarf an weiterem EU-Handeln.**

Die Forderung nach der Berücksichtigung der Gleichstellung in der Außenpolitik ist legitim. Dies gilt insbesondere für Beitrittsverhandlungen mit Staaten, die über keinen so ausgeprägten Wertekanon verfügen wie die EU und die Mitgliedstaaten.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Die Umsetzung der Forderung nach Gleichstellung und die Bekämpfung von Ungleichbehandlungen lassen sich insbesondere auf Art. 19 AEUV stützen. Er verleiht der EU eine weitreichende Kompetenz zum Erlass von Maßnahmen, um „Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts“ zu bekämpfen.

Für sozialpolitische Maßnahmen finden sich zudem zwei spezielle Kompetenznormen: Art. 153 Abs. 2 lit. b AEUV i.V.m. Art. 153 Abs. 1 lit. i AEUV ermächtigt die EU zum Erlass von Richtlinien, die der „Chancengleichheit von Männern und Frauen auf dem Arbeitsmarkt und [der] Gleichbehandlung am Arbeitsplatz“ dienen. Art. 157 Abs. 3 AEUV ermächtigt die EU zum Erlass von „Maßnahmen zur Gewährleistung der Anwendung des Grundsatzes der Chancengleichheit und der Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen, einschließlich des Grundsatzes des gleichen Entgelts bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit“. In soweit sind die Vorhaben der Kommission von der Kompetenzordnung der EU gedeckt.

Generelle EU-einheitliche Normen im Strafrecht zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen verstoßen jedoch gegen die Kompetenzordnung der EU. Art. 83 Abs. 1 AEUV verleiht der EU zwar die Kompetenz zur Bestimmung von Straftaten. Allerdings beschränkt sich diese Kompetenz auf spezielle Verbrechen wie Terrorismus, organisierte Kriminalität, Menschenhandel und sexuelle Ausbeutung von Frauen und Kindern – und jeweils unter der Voraussetzung, dass sie grenzüberschreitende Auswirkungen haben. Einzig im letztgenannten Bereich wäre also eine europäische Angleichung möglich.

Die Kommission bemüht regelmäßig auch die Charta der Grundrechte (GRCh), wenn sie Notwendigkeit für EU-Handeln begründen möchte: Art. 23 GRCh verpflichtet die EU, „die Gleichheit von Frauen und Männern [...] in allen Bereichen, einschließlich der Beschäftigung, der Arbeit und des Arbeitsentgelts, sicherzustellen.“ Allerdings kann aus der GRCh keine Legislativkompetenz abgeleitet werden (Art. 51 Abs. 2 GRCh).

Subsidiarität

Es ist nicht erkennbar, welche – grenzüberschreitenden – Probleme unterschiedliche nationale Regelungen zum Urlaub aus familiären Gründen aufwerfen, die ein Handeln der EU rechtfertigen könnten.

Die Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen ist Aufgabe staatlichen Handelns. Alle mitgliedstaatlichen Strafrechtsordnungen stellen dementsprechend sowohl Taten gegen die körperliche Unversehrtheit als auch Taten gegen die sexuelle Selbstbestimmung unter Strafe. Europäische Normen bieten gegenüber mitgliedstaatlichem Handeln keinen Mehrwert.

Verhältnismäßigkeit

Angesichts der bestehenden Vielzahl unterschiedlicher EU-Regelungen zur Gleichbehandlung von Männern und Frauen sowie der dazu ergangenen Rechtsprechung des EuGH sind neue EU-Regelungen derzeit nicht erforderlich.

Zusammenfassung der Bewertung

Die Mitteilung ist wenig hilfreich. Die Kommission blendet vollständig aus, dass es für die faktische Ungleichbehandlung zwischen Männern und Frauen rationale Gründe geben kann. Auch sollte sie die Entscheidung von in Familien lebenden Frauen, ob sie berufstätig sein wollen, nicht zu beeinflussen trachten. Die Forderungen nach einer Frauenquote in Führungspositionen und nach gleichem Entgelt für „gleiche und gleichwertige“ Arbeit sind politische Ideologie. Bereits der Wettbewerb um knappe Arbeitskräfte führt zu gleicher Entlohnung bei gleicher Produktivität. Eine politisch durchgesetzte Entlohnung über dem Marktlohn löst Arbeitslosigkeit bei der vermeintlich privilegierten Gruppe aus. Für ein EU-Strafrecht für Gewalt gegen Frauen besitzt die EU keine Kompetenz. Es ist auch überflüssig, da die nationalen Strafrechtsordnungen diesen Bereich abdecken.