

Rechte erweitern, Handlungsspielraum schaffen? Die EU-Reform und der Erweiterungsprozess aus Geschlechter- perspektive

Positionspapier des NRO-Frauenforums und der Karat-Koalition¹

Dieses Positionspapier des deutschen NRO-Frauenforums und der Karat-Koalition beleuchtet aus Geschlechterperspektive zentrale Aspekte der Geschlechtergleichstellung im Rahmen der EU-Reform und des Erweiterungsprozesses sowohl in den „alten“ als auch in den „neuen“ EU-Mitgliedstaaten. Wir bringen darin unsere gemeinsamen Anliegen und Forderungen im Hinblick auf die Zukunft der Europäischen Union zum Ausdruck. Wir vertreten unsere Interessen gegenüber allen Nationalregierungen, die sich mit Blick auf eine neue Europäische Union neu positionieren, sowie gegenüber den Entscheidungsträgerinnen auf europäischer Ebene, in der Kommission, im Rat und im Parlament. Wir wenden uns vor allem an diejenigen, die im Jahr 2004 ihr Amt antreten werden, insbesondere an die neue Kommissarin (bzw. den neuen Kommissar) für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten, an den neu einzurichtenden Ausschuss für Frauenrechte und Chancengleichheit sowie an die neuen Parlamentsabgeordneten der Beitrittsländer und der bisherigen Mitgliedstaaten.

Wir sind davon überzeugt, dass ein breites Spektrum von Frauen-NRO und Lobby-Organisationen in Europa unsere Anliegen teilt. Deshalb fordern wir auch andere dazu auf, unsere hier formulierten Positionen im Rahmen ihrer Advocacy-Arbeit zur EU, zu ihrer Reform und zum Erweiterungsprozess aufzugreifen.

¹ Das vorliegende Positionspapier wurde vom deutschen NRO-Frauenforum und der Karat Regional-Koalition erarbeitet und auf der von NRO-Frauenforum und Frauennetzwerkstelle WOMNET organisierten Konferenz „Rechte erweitern? Die EU-Reform und der Erweiterungsprozess aus Geschlechterperspektive“ am 11./12. Dezember 2003 in Berlin diskutiert. Ebenso gibt es die Empfehlungen wieder, die von der Konferenz der Karat-Koalition „Gender Assessment of the Impact of EU Accession on Women and the Labour Market in Central and Eastern Europe“ (Bewertung der geschlechtsspezifischen Auswirkungen des EU-Beitritts auf Frauen und den Arbeitsmarkt in Mittel- und Osteuropa) vom 7. – 9. November 2003 in Warschau ausgesprochen wurden.

1. EU-Reformen und Verfassungsvertrag

Wir begrüßen und befürworten den Entwurf eines Europäischen Verfassungsvertrages, den wir als Schritt zur Stärkung der Rechtsgrundlage der Union betrachten. Insbesondere unterstützen wir die Bemühungen um eine Stärkung der Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger sowie der konstitutiven Werte der Union. Aus unserer Sicht ist es dringend erforderlich, ein Gegengewicht zu der seit langem bestehenden Vorherrschaft von wirtschaftlichen und am gemeinsamen Markt orientierten Interessen in der Union zu schaffen. Nicht nur in Mittel- und Osteuropa haben Frauen Hoffnungen in das Europäische Gesellschaftsmodell gesetzt. Gemeinsam fordern wir nun, dass soziale Belange und Politikkonzepte in einer erweiterten Union gestärkt anstatt weiter geschwächt werden.

Wir treten entschieden für eine Einbeziehung der Gleichstellung von Frauen und Männern in den Verfassungsvertrag als Grundwert der Union ein. Gleichzeitig sind wir einer Vielzahl von säkularen Werten, die in der Verfassung festzuschreiben sind, sowie einem menschenrechtsorientierten Ansatz im gesamten Rechtsgefüge der EU verpflichtet.

Für uns als Frauenrechtsaktivistinnen sind die reproduktiven Rechte und die reproduktive Selbstbestimmung ein Teil der Menschenrechte. Deshalb widersetzen wir uns allen religiös motivierten Versuchen, die Autonomie von Frauen über ihren Körper zu kontrollieren. Wir betrachten die Gedankenfreiheit und die religiöse Vielfalt als Bedingungen für die Durchsetzung der Menschenrechte von Frauen in Europa und in anderen Teilen der Welt und stellen uns entschieden gegen eine enge Fokussierung auf christliche Traditionen und Werte in Europa.

2. Politische Repräsentation von Frauen

Wir sorgen uns um die politische Repräsentation von Frauen in der Europäischen Union, insbesondere nach der Erweiterung. Dies gilt sowohl für die Kommission als auch für das Parlament. Gegenwärtig sind 31% der Abgeordneten des Europäischen Parlaments Frauen. Meist ist dies das Ergebnis eines hartnäckigen politischen Kampfes auf nationaler Ebene in den EU-Mitgliedstaaten. Noch sind nur 14,2% der EP-BeobachterInnen aus den Beitrittsländern Frauen. Einige Staaten haben überhaupt keine Beobachterinnen entsandt. Schon jetzt zeichnet sich ein mangelndes Gleichgewicht der Geschlechter bei den vorgeschlagenen Kommissarinnen und Kommissaren der neuen Mitgliedstaaten ab.

Ausgehend von den bisherigen Erfahrungen betrachten wir die jüngsten Entwicklungen mit Sorge: Um eine gleichwertige politische Vertretung von Frauen in der erweiterten Europäischen Union zu erreichen, ist ein eindeutiges, starkes Engagement aller Organe der EU sowie aller politischen AkteurInnen auf nationaler Ebene von größter Bedeutung. Die EU-Reform und der Erweiterungsprozess dürfen nicht als Vorwand für einen Rückbau der politischen Errungenschaften von Frauen dienen. Dies gilt sowohl in Bezug auf ihre zahlenmäßige Vertretung als auch in inhaltlicher Hinsicht! Wir fordern eine ausgewogene Repräsentation von Frauen in ernannten und gewählten Funktionen und fordern wirksame Mechanismen, um ihre Vertretung auf allen Entscheidungsebenen sicherzustellen.

3. EU-Erweiterung

Wir unterstützen die Erweiterung der Europäischen Union und sehen sie als Chance für die Frauenbewegung, an Einigkeit und Stärke zu gewinnen. Wir stellen uns jedoch gegen die neoliberale Stoßrichtung und die einseitig ökonomische Orientierung der EU-Politik. Mit Sorge sehen wir auch die neuen Trennungslinien auf unserem Kontinent, die durch die EU-Erweiterung zwischen den Beitrittsländern und ihren Nachbarstaaten ohne (unmittelbare) Aussicht auf einen EU-Beitritt geschaffen werden. Wir befürchten, dass die politische Mitwirkung, die Kommunikation, der kulturelle und gesellschaftliche Austausch und die wirtschaftlichen Beziehungen durch die neuen Grenzen der EU zerschlagen werden.

Die neuen EU-Grenzen betreffen uns als Teil der internationalen Frauenbewegung in unseren Zielsetzungen und Aktionen sowie in unserem Bestreben, über die Grenzen der Europäischen Union hinaus zu wirken. Wir werden uns von den äußeren Grenzen der EU nicht spalten lassen und unsere gewachsenen Beziehungen in Mittel- und Osteuropa ausweiten.

Wir fordern EU-Maßnahmen gegen neue Spaltungen, unter denen insbesondere diejenigen Frauen und Männer zu leiden haben, die aus verschiedenen Gründen entlang den EU-Grenzen und über sie hinweg leben oder arbeiten. Wir fordern entschlossene Schritte gegen illegale und gewalttätige Praktiken an den Grenzen der Europäischen Union. Wir stellen uns eine EU vor, die offen ist für neue Mitglieder und als Akteurin für soziale Gerechtigkeit wirkt. Deshalb sollten neue, auf Nicht-Mitgliedsländer zielende politische Initiativen wie das „Wider-Europe“-Konzept ihr besonderes Augenmerk auf die Sozialpolitik richten, anstatt sich lediglich um die Grenzkontrolle und die Wirtschaftspolitik zu sorgen.

4. Gesetzgebung zur Geschlechtergleichstellung

Wir haben festgestellt, dass durch den Erweiterungsprozess Verbesserungen in der Gesetzgebung zur Geschlechtergleichstellung in den neuen Mitgliedstaaten erzielt wurden. Von grundlegender Bedeutung ist beispielsweise, dass die Länder sowohl die direkte als auch die indirekte Diskriminierung gesetzlich definieren und fassen müssen, um mit dem EU-Recht gleichzuziehen. Die Einführung neuer Gesetze auf dem Papier reicht jedoch nicht aus. Frauenorganisationen in den EU-Beitrittsländern haben vielfältig belegt, dass die ökonomischen und sozialen Rechte von Frauen im EU-Erweiterungsprozess *de facto* nicht geschützt werden². Darüber hinaus bleiben große Gruppen von Frauen von den rechtlichen Schutzsystemen ausgeschlossen, weil sie in informellen Beschäftigungsverhältnissen arbeiten. Vielen Frauen wird der wirksame Zugang zu Gerechtigkeit verwehrt, weil die institutionellen Mechanismen zur Gleichstellung der Geschlechter inadäquat sind und die Rechtskultur unterentwickelt ist.

² Vgl. z.B. Karat Coalition 2003, Gender Assessment of the Impact of EU Accession on the Status of Women in the Labour Market in CEE. National Studies of Poland, Hungary, Czech Republic and Bulgaria.

Wir fordern weiterhin, dass formalrechtliche Verbesserungen in reale Verbesserungen für Frauen umgesetzt werden: Im Interesse der Demokratie und der Rechtskultur müssen wirksame, umsetzbare Strafverfolgungsmechanismen sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene geschaffen und gestärkt werden. Eine Beobachtung der Umsetzung von gesetzlichen Bestimmungen, Rechtsbewusstsein und Rechtskundigkeit (legal literacy) von Frauen sind entscheidende Voraussetzungen für die Schaffung von (Geschlechter-) Gerechtigkeit. Sie erfordern dringend eine wirksame Förderung.

5. Soziale Eingliederung und Gerechtigkeit vs. ökonomische Ziele

Soziale Eingliederung und Gerechtigkeit sind für uns höhere Ziele als der alleinige wirtschaftliche Fortschritt. Dennoch scheinen allzu häufig wirtschaftliche und finanzpolitische Belange für die Politikkonzepte und Maßnahmen der EU ausschlaggebend zu sein. In der gesamten Union wird der Wohlfahrtsstaat durch Einschnitte in den öffentlichen Ausgaben ausgehöhlt; der gleichzeitige Übergang zur Marktwirtschaft und die Anpassungen an EU-Standards führen in Mittel- und Osteuropa zu ernststen Konsequenzen, insbesondere im Hinblick auf die soziale Infrastruktur. Allzu oft müssen Frauen einspringen, wenn staatliche Unterstützung und Dienstleistungen unerschwinglich werden.

Wir weigern uns, die gegenwärtige Unterordnung von Frauenrechten und sozialen Zielen unter die Wirtschafts- und Währungspolitik hinzunehmen und die Anwendung der Maastricht-Kriterien zur Währungsstabilität und Staatsverschuldung zu akzeptieren, um damit Kürzungen von Sozialausgaben zu rechtfertigen. Entgegen den gegenwärtig vorherrschenden wirtschafts- und handelspolitischen Konzepten fordern wir, dass der Sozialpolitik und sozialen Belangen sowie der Geschlechtergleichstellung größeres Gewicht beigemessen wird. Die Wohlfahrtsstaaten müssen geschützt und verändert, nicht aber beschnitten werden, so dass sie zu Instrumenten für die Gleichstellung der Geschlechter werden.

In diesem Zusammenhang begrüßen wir die neue EU-Richtlinie über den gleichberechtigten Zugang zu Waren und Dienstleistungen. Endlich soll die weitreichende Diskriminierung von Frauen in der Versicherungsbranche, darunter in den privaten Kranken- und Rentenversicherungen, für ungesetzlich erklärt werden. Wir betrachten diese Initiative als innovativen Schritt zur gesetzlichen Kontrolle der Praktiken von Marktakteuren und somit als Maßnahme im Interesse der sozialen Gerechtigkeit.

6. Ausweitung von Beschäftigungsmöglichkeiten

Wir sehen die dringende Notwendigkeit, die Beschäftigungsmöglichkeiten in Mittel- und Osteuropa auszuweiten und dabei menschenwürdige Arbeitsbedingungen und die Gleichstellung von Frauen und Männern sicherzustellen. Benachteiligungen und Diskriminierungen von Frauen auf dem Arbeitsmarkt müssen überwunden werden. In einigen Bereichen beobachten wir besorgniserregende Praktiken, mit denen Frauen vom Arbeitsmarkt verdrängt werden, um den Druck der

Arbeitslosigkeit zu verringern und demographische Entwicklungen durch Geburtenförderung umzukehren.

Die Gleichstellung der Geschlechter und die Achtung der Frauenrechte beinhalten, dass Frauenentscheidungen nicht instrumentalisiert werden. Die Versorgungsinfrastruktur muss gewahrt und erforderlichenfalls ausgeweitet werden, um so jedem Menschen die Möglichkeit zu geben, Erwerbsarbeit mit familiären Aufgaben zu vereinbaren. Die Versorgungsinfrastruktur ist ebenso wie die Lohndiskriminierung von Frauen überall in der künftigen EU ein gemeinsames Frauenanliegen. In beiden Fragen ist dringende Abhilfe notwendig. Die EU-Finanzierung von Initiativen und Programmen zu den wirtschaftlichen und sozialen Rechten von Frauen muss sichergestellt werden.

Die Europäische Beschäftigungsstrategie (EBS) sollte nach der Erweiterung überprüft werden, insbesondere im Hinblick auf die Zielsetzungen zur Stellung von Frauen auf dem Arbeitsmarkt. Ausgehend von den bisherigen Errungenschaften von Frauen auf den Arbeitsmärkten in Mittel- und Osteuropa bedeutet eine Erreichung der gegenwärtigen EU-Richtwerte de facto häufig eine Senkung von Standards. Wir fordern, dass Gender Mainstreaming sowie gezielte Maßnahmen gegen die geschlechtsspezifische Diskriminierung verbessert und in Nationalen Beschäftigungsplänen wirksam sichergestellt werden. Darüber hinaus ist eine enge Überwachung der Verpflichtungen durch unabhängige AkteurInnen erforderlich, denen der notwendige Zugang zu statistischen und administrativen Informationen zu gewähren ist.

7. Beschäftigung und Migration

Beschäftigung und Migration sind eng miteinander verknüpft, und Migrationsprozesse weisen deutlich geschlechtsspezifische Unterschiede auf. In der EU arbeiten Migrantinnen aus Mittel- und Osteuropa in weitgehend feminisierten Bereichen wie Haushaltsdienstleistungen, Reinigungsdiensten, Gesundheitsversorgung und Kinderbetreuung. Ähnlich ist die Situation in den neuen EU-Mitgliedsländern, in denen zahlreiche Frauen aus angrenzenden Staaten an feminisierten und informalisierten Arbeitsplätzen tätig sind, z.B. in privaten Haushalten. Unabhängig vom jeweiligen Ort sind solche Beschäftigungsverhältnisse dem Kern nach ausbeuterisch; die mangelnde Einhaltung von ArbeitnehmerInnenrechten und der fehlende Zugang zu sozialen Schutzsystemen sind dabei kennzeichnend.

Wir befürchten, dass aufgrund der Vorbehalte von EU-Mitgliedstaaten gegen die Freizügigkeit von ArbeitnehmerInnen nach der Erweiterung informelle Beschäftigungsverhältnisse, Diskriminierung und die Ausbeutung von Arbeitskräften zunehmen werden. Die künftigen EU-Mitgliedstaaten sind gegenwärtig angehalten, ihre Grenz- und Visa-Reglementierungen zu ändern, die schon jetzt zu einem Anstieg von illegalen Grenzaktivitäten und Korruption beitragen. Das organisierte Verbrechen und der Menschenhandel, insbesondere der Frauenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung, sind Folgen immer strengerer Grenzregime sowie der fehlenden ökonomischen Möglichkeiten für Frauen in ihren Heimatländern. Illegale und ausbeuterische Praktiken decken eine entsprechende Nach-

frage in den „Aufnahmeländern“. Die eigentlichen Täter und Nutznießer sexueller Dienstleistungen von gehandelten Frauen müssen überall bestraft werden, nicht die Überlebenden.

8. Finanzielle Förderung von Geschlechtergleichstellung und Gender Audits

Bisher ist den weitreichenden geschlechtsspezifischen Ungleichgewichten in den Ausgaben für EU-Programme zu wenig Beachtung geschenkt worden, insbesondere bei der finanziellen Heranführungshilfe. Darüber hinaus muss die Finanzierung von NRO, insbesondere von Frauen-NRO, in den neuen Mitgliedstaaten sowie jenseits der EU-Grenzen gesichert werden. Wir sehen eine lebendige Zivilgesellschaft und Watchdog-NRO als eine Grundvoraussetzung für Demokratie.

Die verfügbaren EU-Mittel sollten in den neuen Mitgliedstaaten mit ungeklärten, frauenfeindlichen Verteilungsmechanismen nicht auf die Regierungsebene konzentriert werden. Bei fehlenden sonstigen Finanzierungsquellen ist der Zugang zu internationalen Finanzmitteln für NRO, insbesondere für Frauen-NRO und bestehende länderübergreifende NRO-Netzwerke von grundlegender Bedeutung.

Im Sinne der EU-Verpflichtung zum Gender Mainstreaming fordern wir ein systematisches Gender-Audit zu den EU-Finanzierungsprogrammen, insbesondere bei der Heranführungshilfe. Wir fordern Maßnahmen für ein regelmäßiges Gender-Monitoring und Gender-Audits zu den Strukturfonds. Wir beharren darauf, dass sowohl in den alten als auch in den neuen Mitgliedstaaten das Genderbudgeting zumindest im Hinblick auf die EU-Strukturfonds wirksam sichergestellt wird.

9. Rolle und Verantwortlichkeiten der EU auf internationaler Ebene

Wir betrachten eine nachhaltige menschliche Entwicklung als Leitprinzip der EU, sowohl in ihrem Inneren als auch im Hinblick auf ihre internationale Rolle, beispielsweise im internationalen Handel. In den letzten Jahrzehnten sind aus Europa und anderen Teilen der Welt umfangreiche Belege dafür zusammengetragen worden, dass die gegenwärtig vorherrschende Wirtschafts- und Welthandelspolitik weitreichendere negative Auswirkungen auf Frauen als auf Männer hat. Das EU-Handelssystem hat inner- und außerhalb Mittel- und Osteuropas eine nachhaltige Entwicklung oftmals eher behindert als gefördert.

Wir sehen die internationale Rolle der erweiterten und reformierten EU als Schlüsselkraft für eine nachhaltige menschliche Entwicklung und internationale Gerechtigkeit, für eine friedliche Konfliktlösung sowie gegen eine weitere weltweite Militarisierung. Wir erkennen, dass der gegenwärtige Trend in die entgegengesetzte Richtung zu weisen scheint und bringen unsere tiefe Besorgnis darüber zum Ausdruck.

Als Frauenrechtsaktivistinnen sorgen wir uns insbesondere um die Folgen der Politikkonzepte und Praktiken der EU in den Nachbarstaaten und in anderen Tei-

len der Welt sowie um die bevorstehende weitere Liberalisierung von Handel und Dienstleistungen. Wir fordern die EU auf, die Achtung der wirtschaftlichen und soziale Rechte sowie der Geschlechtergerechtigkeit zu fördern und den Zugang zu öffentlichen Gütern und sozialem Schutz für alle sicherzustellen und auszuweiten. Öffentliche Güter und sozialer Schutz sollten nicht im Interesse internationaler Konzerne, die die Lebensgrundlage der Menschen gefährden, vermarktet werden.

Wir rufen die EU dazu auf, die Gleichstellung der Geschlechter und das Gender Mainstreaming als leitende Grundsätze in der Entwicklungszusammenarbeit, bei der Konfliktprävention und Konfliktlösung zu wahren und zu stärken. Wir fordern, dass die EU ihre internationalen Verpflichtungen im Hinblick auf Frauenrechte einhält, wie sie beispielsweise in den UN-Dokumenten von Kairo, Beijing und Beijing+5 zur Finanzierung der Entwicklungszusammenarbeit sowie in den Millenniums-Entwicklungszielen zum Ausdruck kommen.