

Zwischen Lissabon und Tallinn : Europäische Beschäftigungsstrategie und Frauenerwerbstätigkeit nach der EU-Osterweiterung

Thiel, Anke

2006

<https://doi.org/10.25595/3076>

Veröffentlichungsversion / published version
Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Thiel, Anke: *Zwischen Lissabon und Tallinn : Europäische Beschäftigungsstrategie und Frauenerwerbstätigkeit nach der EU-Osterweiterung*, in: *Femina politica : Zeitschrift für feministische Politik-Wissenschaft*, Jg. 15 (2006) Nr. 1, 20–33. DOI: <https://doi.org/10.25595/3076>.

Zwischen Lissabon und Tallinn

Europäische Beschäftigungsstrategie und Frauenerwerbstätigkeit nach der EU-Osterweiterung

Anke Thiel

Einleitung¹

Als eines der zentralen Politikfelder der Europäischen Union (EU) hat sich mittlerweile die gemeinsame Beschäftigungspolitik etabliert. Ein Meilenstein war der Gipfel von Lissabon im Jahre 2000. In der Lissabon-Strategie (Europäische Kommission, o.J.) wurden für den Zeitraum bis 2010 erstmals konkrete beschäftigungspolitische Ziele, darunter auch die Frauenbeschäftigung, aufgestellt. Die Europäische Beschäftigungsstrategie (EBS) hat vor allem in ihren Anfängen auch frauenpolitisch einen nicht unerheblichen Einfluss auf die nationalen Beschäftigungspolitiken ausgeübt. Dieser frauenpolitische Ansatz hat sich jedoch in den letzten Jahren abgeschwächt. Nahezu zur Halbzeit der Lissabon-Strategie sind im Jahr 2004 zehn weitere Länder der EU beigetreten, die sich von ihrem geschichtlichen, kulturellen und politischen Hintergrund her zum Teil deutlich von den „alten“ EU-Staaten unterscheiden. Sie werden vor allem in Bezug auf die Frauenbeschäftigung häufig noch als einheitlicher „Block“ wahrgenommen. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie die EBS heute im Hinblick auf die Frauenbeschäftigung für die gesamte EU, vor allem aber für die neuen, osteuropäischen Mitgliedstaaten zu bewerten ist.

Im Folgenden soll zuerst ein kurzer Abriss der Beschäftigungspolitik unter frauenpolitischen Aspekten geben werden. Danach soll der Frage nachgegangen werden, ob sich die Annahme bestätigen lässt, dass Frauen in den neuen osteuropäischen EU-Ländern durch die sozialistisch geprägten politischen, gesellschaftlichen und arbeitsmarktbezogenen Strukturen immer noch stärker im Erwerbsleben verankert sind als in der EU-15. Gibt es gemeinsame Muster, welche die Wahrnehmung der osteuropäischen Staaten als einheitlichen „Block“ rechtfertigen? Diese Fragen werden anhand ausgewählter Indikatoren zu Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Lohnabstand, dokumentiert im WSI-FrauenDatenReport 2005 (Bothfeld u.a. 2005), untersucht. Auf dieser Datenbasis sollen die Zielsetzungen und Empfehlungen der Beschäftigungsstrategie heute im Hinblick auf die Frauenbeschäftigung in Osteuropa bewertet werden.

Entwicklung der EBS – Beschäftigungspolitik als Geschlechterpolitik?

Mit dem Amsterdamer Vertrag 1997 ist die Beschäftigungspolitik zu einem neuen Politikfeld der EU geworden (vgl. Europäische Kommission, 2005c). Die Mitgliedstaaten haben sich dabei verpflichtet, mit dem Ziel eines hohen Beschäftigungsniveaus ih-

re Beschäftigungspolitiken auf Gemeinschaftsebene zu koordinieren. Auf europäischer Ebene werden beschäftigungspolitische Leitlinien verabschiedet und um länderspezifische Empfehlungen ergänzt (Europäische Kommission 1998a, 1998b). Diese bilden die Basis für die Nationalen Aktionspläne, in denen die Mitgliedstaaten ihre Umsetzungsbemühungen festhalten. Eine Einschätzung der erzielten Erfolge findet regelmäßig im „Gemeinsamen Beschäftigungsbericht“ statt.

Die EU übernimmt für die EBS eine Koordinierungsfunktion. Mit der Anwendung der so genannten „Methode der offenen Koordinierung“ ist die Hoffnung verknüpft, dass sich durch den Vergleich der einzelnen Mitgliedstaaten Effekte ergeben, die sich positiv auf die einzelnen nationalen Beschäftigungspolitiken auswirken. Zwar sind die Leitlinien für die Mitgliedstaaten verbindlich, eine Nichtumsetzung zieht aber keine Sanktionen nach sich. Unterstützt und ergänzt wird die EBS unter anderem durch finanzielle Mittel, etwa aus dem Europäischen Sozialfond (ESF) und den Aktionsprogrammen der Kommission (z.B. Rahmenstrategie zur Gleichstellung).

Die Europäische Beschäftigungsstrategie – ambitionierter Start

Die ersten beschäftigungspolitischen Leitlinien von 1998 beinhalteten bereits einen Ansatz zur Förderung der Chancengleichheit. Eine doppelte Verankerung (durch spezielle Fördermaßnahmen und Gender Mainstreaming) gab es aber erst 1999. Die EBS bestand aus den folgenden vier Pfeilern:

- Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit
- Entwicklung des Unternehmergeistes
- Förderung der Anpassungsfähigkeit der Unternehmen und ihrer ArbeitnehmerInnen für eine gemeinsame Beschäftigungspolitik
- Förderung der Chancengleichheit zwischen Männern und Frauen

Über die Verankerung der Chancengleichheit im vierten Pfeiler hinaus wurden alle Pfeiler dem Gender-Mainstreaming-Ansatz unterzogen. Damit war die Beschäftigungspolitik eine der ersten EU-Politiken, welche die Geschlechterperspektive umfassend integrierte. Neben der Betonung u.a. einer ausgewogenen Repräsentanz von Frauen und Männern in allen Sektoren und an allen Arbeitsplätzen, der Verringerung des geschlechtsspezifischen Lohnabstandes und des Abbaus von Diskriminierungen zwischen Frauen und Männern, wurde auch auf die partnerschaftliche Verteilung der Versorgungsarbeit hingewiesen. Dieser recht umfassende Ansatz blieb allerdings ohne konkrete Zielsetzungen, so dass mit seiner Umsetzung weder eine konkrete Zielerreichung noch Sanktionen bei Nichtumsetzung verbunden waren. Insbesondere der Pfeiler Chancengleichheit wurde in einigen Mitgliedstaaten nicht durchgreifend umgesetzt (Fuhrmann 2005, 192).

Lissabon – konkrete Zielsetzungen für Frauenbeschäftigung

Im Rahmen der gemeinsamen Beschäftigungspolitik wurden auf dem Gipfel von Lissabon (2000) neben anderen wirtschaftspolitischen Zielsetzungen zum ersten Mal konkrete Zielsetzungen im Hinblick auch auf die Frauenbeschäftigung gemacht: Bis 2010 sollte demnach EU-weit eine Gesamtbeschäftigungsquote von 70% und eine Frauenbeschäftigungsquote von mindestens 60% erreicht werden. Später folgten das Zwischenziel von einer Frauenbeschäftigungsquote von 57% bis 2005 und konkrete Vorgaben für die Kinderbetreuung. Demnach sollten bis 2010 90% der Kinder vom 3. Lebensjahr bis zur Einschulung sowie 33% der Kinder unter 3 Jahren in entsprechenden Einrichtungen betreut werden können.

Revisionen der Europäischen Beschäftigungsstrategie

Nunmehr integraler Bestandteil der Lissabon-Strategie, waren die beschäftigungspolitischen Leitlinien bereits im Jahr 2003 nach einer ersten Bewertung der EBS verändert worden. Sie wurden vereinfacht und bestanden nun aus drei übergreifenden Zielen:

- Vollbeschäftigung
- Steigerung der Arbeitsplatzqualität und der Arbeitsproduktivität
- Stärkung des sozialen Zusammenhalts und der sozialen Eingliederung

Was bis dahin als eigener Pfeiler zur „Chancengleichheit zwischen Männern und Frauen“ Bestand hatte, wurde nun entsprechend des Gender-Mainstreaming-Ansatzes Querschnittsaufgabe. Die angestrebte Quote von 60% für die Frauenbeschäftigung ist zwar weiterhin Bestandteil des übergreifenden Ziels der „Vollbeschäftigung“. Ihre zentrale Stellung als eigenständiger Pfeiler der EBS hat die Gleichstellung der Geschlechter aber verloren, denn sie wird explizit erst in Leitlinie 6 der insgesamt zehn spezifischen Leitlinien genannt. Sie sieht vor, die geschlechtsspezifischen Unterschiede bei den Beschäftigungsquoten, den Arbeitslosenquoten und beim Arbeitsentgelt bis 2010 in erheblichem Maße abzubauen. Dem Problem der Vereinbarkeit soll in erster Linie durch zu schaffende Kinderbetreuungseinrichtungen begegnet werden. Mit dieser ersten Überarbeitung der beschäftigungspolitischen Leitlinien war eine Verringerung der Priorität von Geschlechtergleichheit einhergegangen (Open Society Institute 2005, 21).

Angesichts eines insgesamt nur schwachen Erfolgs der Lissabon-Strategie wurde diese auf dem Frühjahrsgipfel 2005 neu ausgerichtet. Die Anzahl der Ziele wurde verringert, die Methodik insgesamt vereinfacht. Auch die beschäftigungspolitischen Leitlinien wurden erneut angepasst und sind seit 2005 nun zusammen mit den makro- und mikroökonomischen Politiken integrierte Leitlinien. Gender Mainstreaming und die Förderung der Gleichstellung der Geschlechter werden als Querschnittsaufgabe genannt. Erst Leitlinie 17 nennt die Mindestquote von 60% für die Frauenbeschäftigung, und Leitlinie 18 zielt im Sinne eines lebenszyklusbasierten Ansatzes auf Maßnahmen

zur Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Frauen und zur Reduzierung geschlechtsspezifischer Unterschiede bei Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Entgelt (die „Reduzierung in erheblichem Maße“ entfiel). Der Begriff der „Vereinbarkeit von Arbeit und Privatleben“ bleibt unter der Förderung des lebenszyklusbasierten Ansatzes sehr unspezifisch und benennt nicht mehr explizit familiäre Verpflichtungen.

Im Verlaufe von acht Jahren EBS und zweier Überarbeitungen hat der ursprünglich immanente gleichstellungspolitische Ansatz damit also deutlich an Schubkraft eingebüßt. Die Zielsetzung, die sich die EU 1996 mit ihrer Verpflichtung zu Gender Mainstreaming gesetzt hat und deren Einführung in die Beschäftigungspolitik, ging offenbar zu Lasten eines ursprünglich stärker frauenfördernden Ansatzes. Eine Abschwächung des frauenpolitischen Fokus' auch in der Beschäftigungspolitik könnte höchstens durch die Sicherstellung eines konsequenten Gender Mainstreamings in allen Politikbereichen der EU und die Verwirklichung der geschlechterpolitischen Dimension gerechtfertigt werden. Fuhrmanns Analyse zu den Arbeitsprogrammen der Kommission bis 2003 gibt jedoch Hinweise darauf, dass die Geschlechterpolitik offenbar eben nicht konsequent in allen Politikbereichen verfolgt wird (Fuhrmann 2005, 202ff.). So beinhaltet das (Gesamt-)Arbeitsprogramm der Kommission für 2005 nicht mehr als einen Halbsatz, dass die Gleichstellung der Geschlechter zu fördern sei, Verweise für andere Politikbereiche fehlen gänzlich (Europäische Kommission 2005a).

Beschäftigung und Frauenbeschäftigung in den Transformationsländern

Schon vor ihrem Beitritt wurden die osteuropäischen Länder in die Beschäftigungspolitik einbezogen. Die Europäische Kommission hatte 1999 mit den Beitrittskandidaten vereinbart, die zentralen Herausforderungen ihrer jeweiligen Beschäftigungspolitiken in so genannten *Joint Assessment Papers* (JAPs) zu analysieren. In dem abschließenden JAP-Fortschrittsbericht von 2003 wurde in Bezug auf die Gleichstellung zwar anerkannt, dass eine zunehmende Sensibilisierung für Geschlechtergleichstellungspolitiken festzustellen sei. Es wurde zugleich eine vollständige Umsetzung des rechtlichen und strategischen Rahmens für die Übernahme des *acquis communautaire* gefordert und konstatiert, dass die Frauenbeschäftigungsquoten zwar in den meisten osteuropäischen Staaten über dem EU-Durchschnitt liegen, die Arbeitsmarktbeteiligung und die Beschäftigung der Frauen in den meisten Ländern jedoch entweder rückläufig sei oder mehr oder weniger unverändert bleibe (Europäische Kommission 2003, 10).

Die Beschäftigungsquoten belegen dies. Während in der EU-15 die Beschäftigungsquoten der Frauen von 1997 bis 2003 von 50,8% auf 56% angestiegen sind (Europäische Kommission 2004), sind sie – nach einem deutlichen Rückgang nach 1990 (European Foundation 2005, 7) – in allen osteuropäischen Staaten mit Ausnahme Ungarns und Lettlands auch seit 1997 weiter zurückgegangen (s. Tab. 1).² In den meisten Staaten sind sie in den letzten drei Jahren zwar wieder angestiegen, aber nur wenige

haben das Niveau von 1997 wieder erreicht. Außer in Lettland, Ungarn und Slowenien sind im gleichen Zeitraum auch die Beschäftigungsquoten der Männer zurückgegangen. Der Rückgang im Zeitraum seit 1997 war bei den Frauen jedoch insgesamt geringer als bei den Männern. Besonders auffällig ist zum einen der hohe Beschäftigungsrückgang in Polen, der bei den Männern doppelt so hoch ausfiel wie bei den Frauen, sowie zum anderen der relativ hohe Beschäftigungsanstieg in Ungarn, der sich positiver auf die Frauen auswirkte. In der Tschechischen Republik gab es nur einen leichten Beschäftigungsrückgang. Geschlechterunterschiede sind dabei gleich geblieben, aber deutlich höher als in den anderen osteuropäischen Staaten. Zum einen ist in der Tschechischen Republik der Bildungsstand der Frauen gegenüber den anderen Ländern, in denen die Abschlussquoten der Frauen meist deutlich über denen der Männer liegen, eher gering (Thiel 2005). Zum anderen ist die Einstellung der Bevölkerung, dass die Frau für Haushalt und Kinder zuständig sei, hier besonders stark (vgl. Marksová-Tominová 2004, 114). Entsprechend gestalteten sich die Reformen der Sozialsysteme so, dass sie sich wenig förderlich auf die Frauenbeschäftigung ausgewirkt haben. Diese Faktoren verhinderten offenbar eine Annäherung der Beschäftigungsquoten der Geschlechter, die in den letzten Jahren bei den meisten anderen osteuropäischen Ländern sichtbar war.

**Tabelle 1: Beschäftigungsquoten von Frauen und Männern
im Alter von 15 bis 64 Jahren in ausgewählten Staaten**

	1997		2000		2003	
	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer
Tschech. Rep. ¹⁾	58,7	76,0	56,9	73,2	56,3	73,1
Estland ¹⁾	60,3	69,6	56,9	64,3	59,0	67,2
Lettland ¹⁾	55,1	65,1	53,8	61,5	57,9	66,1
Litauen ¹⁾	58,6	66,2	57,7	60,5	58,4	64,0
Ungarn	45,4	59,7	49,7	63,1	50,9	63,5
Polen	51,3	66,8	48,9	61,2	46,0	56,5
Slowenien	58,0	67,0	58,4	67,2	57,6	67,4
Slowakei ¹⁾	53,5	67,8	51,5	62,2	52,2	63,3

Quelle: Europäische Kommission 2004; ¹⁾ Daten 1997 aus 1998.

Die Beschäftigungsquote der Frauen – Zielquote und Realität

Von den 25 EU-Mitgliedstaaten hatten acht Staaten die Zielquote der Beschäftigungsstrategie von mindestens 60% bereits 2003 erreicht, allen voran die nordischen Staaten und die Niederlande, aber auch das Vereinigte Königreich, Österreich, Portugal und Zypern (s. Tab. 2). Weitere fünf Staaten haben zu diesem Zeitpunkt die 57%-Marke – das Zwischenziel bis 2005 – erreicht, darunter auch die baltischen Staaten und Slowenien. Eine große Spannbreite ergibt sich aber für die osteuropäischen Staaten. Während die eben genannten Staaten relativ nah an der Zielquote von 60% liegen, sind die Quoten in Polen (46%), Ungarn (50,9%) und der Slowakei (52,2%) deutlich niedriger. Insgesamt sind die Beschäftigungsquoten in den meisten osteuropäischen Ländern eher niedrig, was u.a. eine Folge der in der Transformationsphase verstärkten Reduzierung des Arbeitsangebotes durch Frühverrentung ist (vgl. Götting 1998). Zwar reduzierte sich durch familienfördernde Leistungen auch die Erwerbsbeteiligung von Frauen, gleichwohl sind Geschlechterunterschiede in den osteuropäischen Staaten noch geringer als in den „alten“ EU-Mitgliedstaaten.

Bei einer solchen Betrachtung werden allerdings wichtige andere Indikatoren allzu leicht übersehen. So gilt laut Eurostat-Definition jede/r, der/die nur eine Stunde in der Woche gegen Entgelt arbeitet, als erwerbstätig. Außerdem werden dazu auch Personen in ruhenden Arbeitsverhältnissen (z.B. Elternzeit) gezählt, vornehmlich Frauen. Betrachtet man das Arbeitsvolumen anhand der Vollzeitäquivalenzquoten³, dann relativiert sich das positive Bild der Frauenerwerbstätigkeit, denn diese Quoten liegen zum Teil deutlich niedriger als die reinen Beschäftigungsquoten. So berechnet haben nur Schweden, Dänemark und Finnland die 60%-Marke überschritten.

Vollzeitäquivalente geben auch Hinweise auf Arbeits(zeit)kulturen. Deutliche Unterschiede zwischen Beschäftigungsquoten und Vollzeitäquivalenten (mit geringeren Werten für Frauen) sind ein Hinweis auf eine Arbeitskultur des Familienernährers mit hinzuverdienender Ehefrau in Teilzeitarbeit. Die Diskrepanzen sind besonders hoch in den „alten“ EU-Staaten, namentlich den Niederlanden, Deutschland, dem Vereinigten Königreich und Österreich. In den osteuropäischen EU-Ländern finden sich dagegen sehr geringe Diskrepanzen. Hier unterscheidet sich das tatsächliche Arbeitsvolumen von Frauen und Männern also nur wenig; Frauen arbeiten vor allem Vollzeit, was sich auch in den Teilzeitquoten widerspiegelt (s. Tab. 2). Während die Teilzeitbeschäftigungsquote der Frauen in den neuen Mitgliedstaaten eher gering ist, liegt sie in fast allen „alten“ EU-Staaten zwischen 7,3% und 43,6%, die der Männer mit 1,4% bis 10,6% hingegen deutlich darunter. Die Niederlande bilden insofern eine Ausnahme, als Teilzeitarbeit insgesamt sehr verbreitet ist, hier sind drei von vier Frauen teilzeitbeschäftigt sowie jeder fünfte Mann.

Tabelle 2: Erwerbstätigenquoten, Vollzeitäquivalente und Arbeitslosenquoten von Frauen und Männern im Alter von 15 bis unter 65 Jahren
Europäische Union 2003

	Erwerbstätigenquoten		Vollzeitäquivalente		Teilzeitquoten	
	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer
	in %		in %		in %	
Schweden	71,5	74,2	63,0	72,3	35,1	10,1
Dänemark	70,5	79,6	61,8	75,4	31,6	10,6
Finnland	65,7	69,7	62,0	68,4	17,6	7,7
Portugal	60,6	74,1	57,1	74,7	14,4	4,1
Slowenien	57,6	67,4	55,5	67,1	7,6	4,3
Lettland	57,9	66,1	56,5	66,3	13,1	5,9
Litauen	58,4	64,0	58,4	65,8	10,7	6,4
Zypern	60,4	78,8	57,2	79,3	12,5	3,6
Estland	59,0	67,2	57,0	66,0	8,5	5,0
Tschech. Rep.	56,3	73,1	55,1	73,2	8,0	1,8
Österreich	62,8	75,8	51,7	74,9	35,7	3,9
Frankreich	56,7	68,9	50,2	67,2	30,0	5,2
Verein. Königreich	65,3	78,1	50,7	74,0	43,6	9,0
Slowakei	52,2	63,3	51,3	63,6	3,5	1,1
Ungarn	50,9	63,5	50,0	64,0	5,8	2,5
Irland ¹⁾	55,8	75,0	47,0	74,4	30,8	6,2
Deutschland	58,8	70,6	46,2	68,9	40,4	5,5
Luxemburg ²⁾	50,8	75,3	45,7	76,0	30,3	1,4
Polen	46,0	56,5	44,7	56,1	12,1	6,9
Belgien	51,8	67,3	42,9	66,7	39,4	6,0
Niederlande	65,8	80,9	41,6	73,1	74,1	21,4
Griechenland	43,9	72,5	42,6	72,8	7,3	1,9
Spanien	46,0	73,2	41,8	72,5	17,0	2,5
Italien	42,7	69,6	39,9	69,0	17,2	3,1
Malta ³⁾	33,6	75,3	30,6	75,3	20,9	3,7
EU-15	56,0	72,5	46,9	70,6	33,7	6,2
EU-25	55,0	70,8	47,2	69,1	30,0	6,0

Quelle: Europäische Kommission 2004, Bothfeld 2005

¹⁾ Vollzeitäquivalente aus 2002

²⁾ Erwerbstätigenquoten und Vollzeitäquivalente aus 2002

³⁾ Erwerbstätigen- und Teilzeitquote aus 2002

Arbeitslosigkeit

Betrachtet man die geschlechtsspezifischen Unterschiede bei den Arbeitslosenquoten, dann fallen insbesondere die südlichen EU-Länder, die baltischen Staaten, Polen und die Slowakei ins Auge, in denen die Arbeitslosenquoten der Frauen relativ hoch sind (s. Abb. 1). Während in den genannten osteuropäischen Staaten die Abstände zwischen Frauen und Männern unter dem EU-Durchschnitt von 1,7 Prozentpunkten liegen und damit sehr gering sind, sind in den südeuropäischen Staaten deutlich mehr Frauen arbeitslos gemeldet als Männer. In Griechenland, Spanien und Italien lassen die Quoten also darauf schließen, dass offenbar weniger Jobs für Frauen zur Verfügung stehen. In den osteuropäischen Staaten – bis auf Slowenien, die Tschechische Republik und Ungarn – ist die Arbeitslosigkeit dagegen insgesamt relativ hoch und offenbar sind beide Geschlechter gleichermaßen betroffen. Dies entspricht auch den geringen Unterschieden bei der Beschäftigungsquote. Es könnte allerdings auch sein, dass Frauen hier durch die schlechte Beschäftigungsentwicklung zunehmend in die „Stille Reserve“ verwiesen werden und deshalb dem Arbeitsmarkt nicht mehr in dem Maße zur Verfügung stehen. Ungarn und Slowenien weisen nur relativ geringe Arbeitslosenquoten auf, bei geringen Unterschieden zwischen den Geschlechtern. In der Tschechischen Republik ebenso wie in Portugal liegt der geschlechtsspezifische Unterschied bei der Arbeitslosigkeit dagegen deutlich über dem EU-Durchschnitt von 1,7 Prozentpunkten.

Gender Pay Gap

Ein weiterer aussagekräftiger Indikator für die Beschäftigungssituation von Frauen ist das *gender pay gap*, d.h. die Differenz zwischen Frauen- und Männereinkommen in Prozent (vgl. Ziegler 2005). Im Unterschied zur quantitativen Betrachtung des Ausmaßes der Arbeitsmarktintegration anhand der Beschäftigungs- und Arbeitslosenquoten ist das *gender pay gap* ein Indikator für die Qualität, die der Arbeit von Frauen bzw. Männern und damit in gewisser Weise auch ihrer gesellschaftlichen Stellung beigemessen wird. Zudem ist es im Allgemeinen ein Hinweis auf eine finanzielle Schlechterstellung der Frau, die ihre ökonomische Unabhängigkeit erschweren kann. Betrachtet man die EU-Mitgliedstaaten unter diesem Aspekt im Vergleich zueinander, so fällt auf, dass in den meisten osteuropäischen Staaten die Lohndifferenz zwischen Frauen und Männern über dem EU-Durchschnitt liegt (s. Abb. 2). Staaten wie Estland (24%), die Slowakei (23%) und die Tschechische Republik (19%) weisen einen sehr hohen Lohnabstand auf. Insgesamt ergibt sich aber auch diesbezüglich kein einheitliches Bild der ehemals sozialistischen Staaten. Das *gender pay gap* ist in Staaten wie Slowenien und Polen relativ und damit ähnlich gering wie in den südeuropäischen Staaten. Der Lohnunterschied in Estland (24%), der Slowakei (23%) und der Tschechischen Republik (19%) ist dagegen ähnlich groß wie in Deutschland (23%) und dem Vereinigten Königreich (22%).

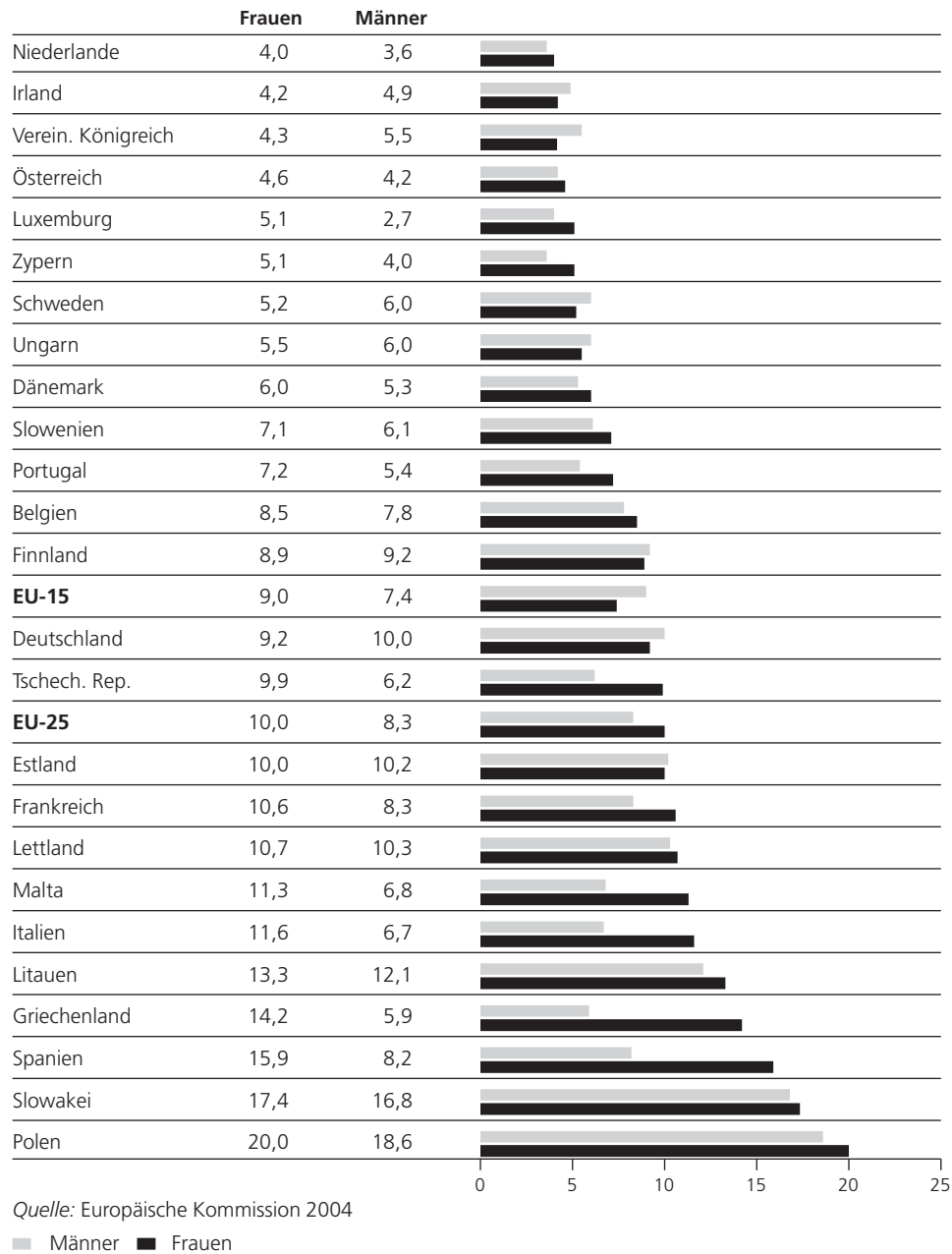
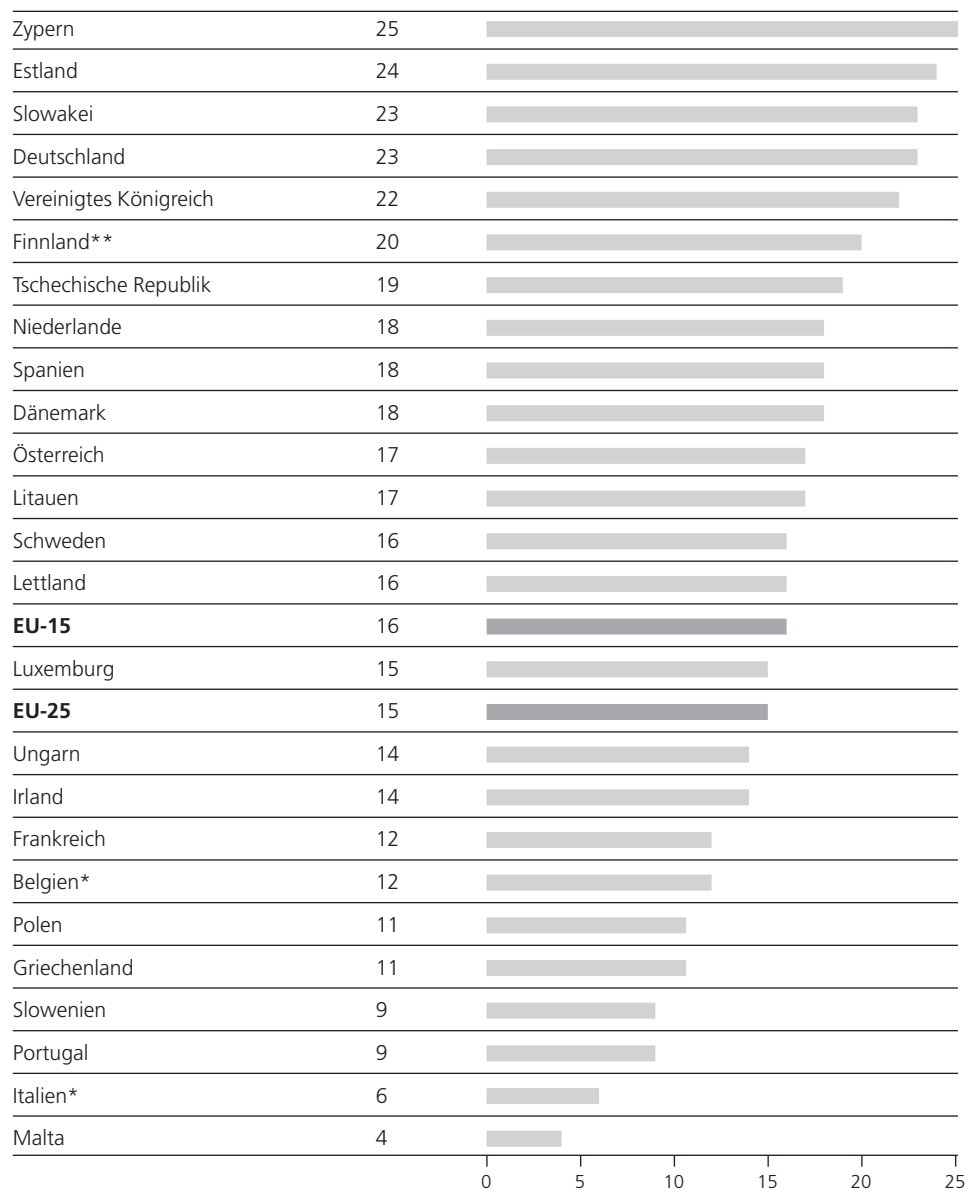
Abbildung 1: Arbeitslosenquote, Europäische Union 2003

Abbildung 2: Geschlechtsspezifische Lohndifferenz¹⁾, Europäische Union 2003

Quelle: Eurostat, Ziegler 2005

* Wert aus 2001

** Wert aus 2002

¹⁾ unharmonisierte Werte

Muster der Frauenbeschäftigung in den osteuropäischen EU-Staaten

Die Indikatorenbetrachtung hat gezeigt, dass osteuropäische Frauen in Relation zu Männern insgesamt immer noch stärker im Erwerbsleben verankert sind als Frauen in der EU-15. Dies macht sich fest an den geringeren Unterschieden hinsichtlich der Beschäftigungs- und Arbeitslosigkeitsquoten von Frauen und Männern in Osteuropa – eine Ausnahme bildet hier die Tschechische Republik. Die Unterschiede in den Beschäftigungsquoten der Geschlechter vergrößern sich im Vergleich zu den meisten westeuropäischen Ländern in geringerem Maße bei Betrachtung des Arbeitsvolumens. Gemeinsam ist den osteuropäischen Staaten ferner, dass die Teilzeitbeschäftigung bei Frauen, und mehr noch bei Männern, ein Randphänomen bleibt. Ähnlich wie bei den südeuropäischen Staaten hängt dies offenbar mit einer geringeren Verfügbarkeit von Teilzeitarbeitsplätzen zusammen.

Die Beschäftigungsquoten in den einzelnen osteuropäischen Mitgliedstaaten haben sich in den letzten Jahren allerdings uneinheitlich entwickelt und damit unterschiedlich auf die Frauenbeschäftigung ausgewirkt. Diese Entwicklung ist offenbar Folge davon, ob Reformprozesse zum Abbau der Überbeschäftigung entschiedener oder verzögert eingeleitet wurden (Knogler 2002, 2), die sich je nach Ausgestaltung der Reform unterschiedlich auf die Situation der Frauen auswirkt (z.B. relativ großzügige Vergünstigungen für Mütter und Eltern in der Tschechischen Republik, die letztendlich aber Geschlechterstereotype verfestigen und Frauen auf dem Arbeitsmarkt diskriminieren, s. Marksová-Tominová 2004, 114). Die baltischen Staaten, vor allem Lettland, zeigten in den letzten Jahren eine leicht steigende Beschäftigungsquote, bei einem relativ hohen Beschäftigungsniveau der Frauen. Niedrige Beschäftigungsquoten von Frauen und Männern weisen Ungarn und die Slowakei auf, allerdings zeigt sich auch hier in den vergangenen Jahren eine positive Entwicklung. Sehr ungünstige Entwicklungen zeigen Polen und die Tschechische Republik. Die Beschäftigungsquote sank vor allem in Polen deutlich, und hier insbesondere bei den Männern. In der Tschechischen Republik wirkte sich der Beschäftigungsrückgang ähnlich auf beide Geschlechter aus, bei gleichbleibend sehr hohen Geschlechterunterschieden.

Wenngleich die Unterschiede zwischen den Geschlechtern bei der Beschäftigung in fast allen neuen osteuropäischen Mitgliedstaaten insgesamt geringer sind, so sagt dies wenig aus über die tatsächliche ökonomische und soziale Situation von Frauen. Zum einen bleibt offen, wie sich die bezahlte und unbezahlte Arbeit auf Frauen und Männer verteilt. Mit gleicher Erwerbstätigkeit von Frauen und Männern ging eine Doppelbelastung der Frauen schon im Realsozialismus einher. Dieser konservative Geschlechtervertrag wird in den osteuropäischen Staaten auch heute noch kaum hinterfragt (European Foundation 2005, 60). Zum anderen deutet die Tatsache, dass das *gender pay gap* sowohl in den osteuropäischen Ländern als auch in der EU-15 weiterhin relativ groß ist, darauf hin, dass mit einem vergleichbaren Ausmaß an Beschäftigung nicht unbedingt ähnliche ökonomische Unabhängigkeit gegeben ist.

Beschäftigungspolitik in einer erweiterten EU – Quo vadis?

Die Europäische Beschäftigungsstrategie hat sich von einer Politik mit ausgeprägtem frauenpolitischen Fokus in den späten 1990er Jahren zu einer Politik entwickelt, die – zumindest primär – auf die Erfüllung rein quantitativer Ziele ausgerichtet ist. Diese frauenpolitische „Eindampfung“ der EBS kann vor dem Hintergrund der Situation in einzelnen EU-Mitgliedstaaten als äußerst problematisch angesehen werden. Nicht nur, dass vor allem in den südeuropäischen Staaten die Gleichstellung im Beschäftigungsbereich wenig fortgeschritten ist. Auch in einigen neuen Mitgliedstaaten hat sich die ehemals im Realsozialismus egalitärere Beschäftigungssituation von Frauen und Männern offenbar zurück entwickelt. Zwar sind Geschlechterunterschiede im Beschäftigungsbereich noch immer geringer als in den meisten „alten“ EU-Ländern; ferner scheint das Ziel für die Frauenbeschäftigungsquote von 60% bald erreicht zu sein. Wenn die EU-Beschäftigungspolitik jedoch nur auf die quantitative Zielerreichung der Frauenbeschäftigung rekurriert, besteht die Gefahr, dass mit dieser Fokussierung andere frauenpolitisch zentrale Faktoren vernachlässigt werden und zu einem Backlash führen (vgl. nowa-Netzwerk für Berufsausbildung, 2005).

- In den beschäftigungspolitischen Leitlinien wird die Verteilung von Erwerbs- und Hausarbeit und die Rolle von Männern nicht mehr hinterfragt. Die noch 1999 formulierte Absicht, auf eine partnerschaftliche Aufteilung der Versorgungsarbeit hinzuwirken, fehlt; sie wäre freilich vor dem Hintergrund der traditionellen Doppelbelastung der Frauen (trotz gleicher Erwerbsbeteiligung) in den ehemals sozialistischen Staaten notwendig.
- In den länderspezifischen Empfehlungen (2004) wird für die neuen Mitgliedstaaten zur Erhöhung der Frauenbeschäftigung auf die Förderung der Teilzeitbeschäftigung verwiesen. Teilzeitbeschäftigung bietet zwar einerseits die Möglichkeit, Familienarbeit und Beruf zu vereinbaren, ist jedoch nicht mit vergleichbarem Entgelt, Rentenansprüchen und Arbeitslosengeld verknüpft, sehr wohl aber mit einem größeren Armutsrisiko (Fuchs 2004, 15). Eine Stärkung der Teilzeitarbeit (nur für Frauen) fördert das männliche Ernährermodell, wenn ohne ausreichende Kinderbetreuung den Frauen keine Möglichkeit geboten wird, andere Optionen in Anspruch zu nehmen, und wenn nicht gleichzeitig eine Sensibilisierung betreffs der Männerrolle sowie Maßnahmen gegen die Segregation des Arbeitsmarktes und den Lohnabstand getroffen werden. Diese Maßnahmen stehen aber nicht oben auf der Agenda.
- Das geschlechtsspezifische Lohngefälle wird in den länderspezifischen Empfehlungen (2004) für keinen neuen Mitgliedstaat, wohl aber für die EU-15 genannt, obwohl – wie oben gezeigt – die Differenz in Osteuropa keineswegs geringer ist. Selbst die Kinderbetreuungssituation – für die in der Lissabon-Strategie Ziele gesetzt wurden – nimmt hier keinen Raum ein, obwohl gerade in Osteuropa ein allgemeiner Rückgang bezahlbarer Kinderbetreuungsangebote zu beklagen ist (Pollert 2004, 18).

Der Tschechischen Republik, wo die Geschlechterunterschiede besonders hoch sind, und Polen, wo der Beschäftigungsrückgang sehr ausgeprägt ist, dürfte dabei am ehesten eine Rückentwicklung drohen. Allerdings zeigen andere osteuropäische Länder, dass eine solche Entwicklung nicht zwangsläufig stattfinden muss, wie z.B. die baltischen Länder und Slowenien, die in Bezug auf die Frauenbeschäftigung eine deutliche Nähe zu den fortschrittlichen nordischen Staaten aufweisen.

Problematisch ist die mangelnde Verbindlichkeit der EBS. Ohne konkrete Maßnahmen und entsprechende Sanktionsmöglichkeiten können die Mitgliedstaaten auch geschlechterpolitische Vorgaben national mehr oder weniger beliebig ausgestalten. Dieser Mechanismus ist auch beim für 2007 bis 2012 vorgesehenen Aktionsprogramm PROGRESS festzustellen, das die Beschäftigungsstrategie ergänzen soll und alle EU-Initiativen für „Beschäftigung und Solidarität“ zusammenfasst. Neben dem relativ geringen Budget für die Umsetzung der Gleichstellungspolitik⁴ sollen erstmals die Mitgliedstaaten verstärkt national für die Umsetzung der Mittel in entsprechende Programme verantwortlich sein (die Standard 2005). Eine gelungene Geschlechterpolitik hängt also von dem guten Willen der politischen Elite ab. Bei den einen mag dies eher fortschrittlich sein, bei den anderen wahrscheinlich eher bestehende Ungleichheiten festigen. Hat der Beitritt der nordischen Länder wie Finnland und Schweden 1995 zu einem positiven Sprung in der Gleichstellungspolitik der Union geführt, droht nun eher das Gegenteil, da von den neuen osteuropäischen Mitgliedstaaten bisher kaum gleichstellungspolitische Impulse ausgegangen sind.

Das europäische Gender-Institut, das die EU in Kürze einrichten wird (Europäische Kommission 2005b), ist ein wichtiger Schritt, um die Geschlechterpolitik in den verschiedenen Bereichen weiter zu institutionalisieren. Entscheidend ist jedoch, dass es keine Alibifunktion für die EU-Geschlechterpolitik einnimmt und sicher gestellt ist, dass es unabhängig agieren kann, um dafür Sorge zu tragen, dass gleichstellungspolitisch wichtige Themen weder auf europäischer noch auf nationaler Ebene unter den Tisch fallen.

Anmerkungen

- 1 Ich danke Christiane Lindecke für ihre zahlreichen Hinweise und Anregungen.
- 2 Vergleichbare Beschäftigungsdaten der neuen Mitgliedsländer sind über Eurostat erst seit 1997 verfügbar.
- 3 Zur Berechnung von Vollzeitäquivalenten werden alle (in Vollzeit und in Teilzeit) erbrachten Arbeitsstunden summiert und durch die durchschnittliche Stundenzahl der Vollzeitbeschäftigten geteilt. Hierdurch ergibt sich eine Erwerbstätigenquote, die den fiktiven Anteil der Beschäftigten ausweist, der sich ergeben würde, wenn nur Vollzeitarbeit möglich wäre.
- 4 Trotz des Beitritts von zehn neuen Mitgliedsländern ist keine Erhöhung des bisherigen Budgets vorgesehen. Zudem wird die Finanzierung des in Gründung befindlichen Gender-Instituts ebenfalls aus diesem Budget finanziert.

Literatur

- Bothfeld, Silke, 2005: „Arbeitsmarkt“. In: Dies. u.a. (Hg.): *WSI-FrauenDatenReport*. Berlin, 109-186
- Bothfeld, Silke u.a. (Hg.), 2005: *WSI-FrauenDatenReport 2005 – Handbuch zur wirtschaftlichen und sozialen Situation von Frauen*. Berlin.
- die Standard, 2005: *Gleichstellungspolitik der EU in Gefahr*, die Standard, 12.09.2005. Internet: <http://diestandard.at/?url=/?id=2163012> (13.10.2005).
- Europäische Kommission, 1998a: *Beschäftigungspolitische Leitlinien 1998-2005*. Internet: http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/guidelines_de.htm (11.10.2005).
- Europäische Kommission, 1998b: *Empfehlungen 1998-2004*. Internet: http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/recomm_de.htm (11.10.2005).
- Europäische Kommission, 2003: *Mitteilung der Fortschritte bei der Umsetzung der Dokumente zur gemeinsamen Bewertung der Beschäftigungspolitik in den Beitrittsländern*. Internet: http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_analysis/communication/com663_de.pdf (5.10.2005).
- Europäische Kommission, 2004: *Beschäftigung in Europa 2004*. Luxemburg.
- Europäische Kommission, 2005a: *Arbeitsprogramm der Kommission 2005*. Internet: http://europa.eu.int/comm/off/work_programme/doc/getdoc.cgi_full_file_name%20COMM_PDF_COM_2005_0015_F_DE_ACTE.pdf (1.12.2005).
- Europäische Kommission, 2005b: *Kommissar schlägt Einrichtung eines Instituts für Gleichstellungsfragen vor*. Pressemitteilung vom 8.3.2005. Internet: http://europa.eu.int/comm/employment_social/emplweb/news/news_de.cfm?id=23 (12.12.2005).
- Europäische Kommission, 2005c: *Entwicklung der EBS*. Internet: http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/develop_de.htm (letzte Aktualisierung: 19.9.2005).
- Europäische Kommission, o.J.: *Lissabon-Strategie*. Internet: http://europa.eu.int/growthandjobs/index_de.htm (11.10.2005).
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2005: *Working Conditions and Gender in an Enlarged Europe*. Dublin.
- Fuchs, Gesine, 2004: „Muster der Frauenerwerbstätigkeit in einer erweiterten EU“. *KON-TRASTE – Presse- und Informationsdienst für Sozialpolitik*. H. 6, 14-17.
- Fuhrmann, Nora, 2005: *Geschlechterpolitik im Prozess der europäischen Integration*, Wiesbaden.
- Götting, Ulrike, 1998: *Transformation der Wohlfahrtsstaaten in Mittel- und Osteuropa. Eine Zwischenbilanz*. Opladen.