

Arbeitspapier des Landesfrauenrates M-V e.V. zu den Verordnungsvorschlägen der Europäischen Kommission

COM(2018) 375 und COM(2018) 382

Anmerkungen zur Allgemeinen Verordnung für die Kohäsionspolitik („Dachverordnung“)

In der VO 1303/2013 werden wesentliche Aussagen zur Gleichstellungsförderung u.a. innerhalb des Gemeinsamen Strategischen Rahmens (z.B. Pkt. 5.3 Anhang I), der Grundsätze für die ESI-Fonds (Art. 7, S.342) und der Programmplanung (Art. 96 Abs. (7) b), c)) getroffen. Im vorliegenden Entwurf einer künftigen Dachverordnung fehlen diese Aussagen gänzlich.

Stattdessen bleiben die wenigen Passagen, in denen die Grundsätze der Gleichstellung von Frauen und Männern und der Chancengleichheit/Nichtdiskriminierung angeführt werden, auf allgemeine Formulierungen (um nicht zu sagen, Absichtserklärungen) beschränkt.

Unter den in Erwägung stehenden Gründen werden Kommission und Mitgliedsstaaten im **Ab-satz (5)** immerhin angehalten, darauf hinzuarbeiten:

„Ungleichheiten zu beseitigen und die Gleichstellung von Frauen und Männern zu fördern, die Genderperspektive zu integrieren sowie Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, der Rasse oder ethnischen Herkunft, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung zu bekämpfen. Aus den Fonds sollten keine Maßnahmen gefördert werden, die zu jeglicher Form von Segregation beitragen“ (S.14).

Gleichstellungspolitische Leerstellen der Dachverordnung

Bei den politischen Zielen und Grundsätzen der Fonds (Kap. II) findet sich keine explizite Erwähnung der Förderung von Gleichstellung und Diskriminierung mehr. Wenn im **Artikel 4 Abs. (1d)** die Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte als ein politisches Ziel ausgewiesen ist, wird zwar implizit auch auf ein Gleichstellungs- und Nichtdiskriminierungsgebot abgehoben, es ist aber eben nicht explizit formuliert.

Mit dem Fehlen eines eigenen Artikels zur Förderung der Gleichstellung und Nichtdiskriminierung (ähnlich Art. 7 der VO 1303/2013¹) wird die Verankerung beider Aspekte innerhalb der EU-

¹ „Die Mitgliedstaaten und die Kommission stellen sicher, dass die Gleichstellung von Männern und Frauen und die Berücksichtigung des Gleichstellungsaspekts während der gesamten Vorbereitung und Umsetzung der Programme auch in Bezug auf Begleitung, Berichterstattung und Bewertung berücksichtigt und gefördert werden. Die Mitgliedstaaten und die Kommission treffen die erforderlichen Maßnahmen gegen jede Form der Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, der Rasse oder ethnischen Herkunft, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung während der Vorbereitung und Durchführung der Programme. Insbesondere die Barrierefreiheit für Menschen mit Behinderungen wird bei der gesamten Vorbereitung und Umsetzung der Programme berücksichtigt“ (VO 1303/2013, Art. 7).

Interventionslogik unnötig geschwächt, und es wird umso schwieriger, sie auf allen folgenden Ebenen klar zu formulieren und auszudifferenzieren.

Unnötig ist diese Leerstelle nicht zuletzt auch deshalb, weil das Erreichen einer geschlechtergerechten und diskriminierungsarmen EU auch nach 2020 eine wesentliche Herausforderung bleiben wird. Auch angesichts des Erstarkens rechtsnationaler Kräfte in ganz Europa, mit denen ein konservativer Backlash Einzug in den Diskurs um eine vielfältige und geschlechtergerechte Gesellschaft hält, ist eine explizit formulierte Sicherstellung der geschlechtlichen Gleichstellung und Nichtdiskriminierung unerlässlich.

Nach den Artikeln 8 und 10 AEUV müssen die Erfordernisse der Gleichstellung und Nichtdiskriminierung bei der Festlegung und Durchführung der Unionspolitiken und -maßnahmen einbezogen werden. Dieser Einbezug sollte auch in der künftigen Dachverordnung mit einem **Artikel** zur „**Förderung der Gleichstellung von Männern und Frauen und Nichtdiskriminierung**“ sichtbar werden.

Der vorliegende Verordnungsentwurf sollte zudem um konkrete Ausführungen zur **Programmplanung** und zum **gemeinsamen Strategischen Rahmen** ergänzt werden, in denen ähnlich wie in der VO 1303/2013 (Art. 96 Abs. (7) b), c); Pkt. 5.3 Anhang I) auch die entsprechenden Festlegungen zur Förderung der Gleichstellung und Nichtdiskriminierung enthalten sind.

Die im **Anhang IV** tabellarische gefassten „thematischen grundlegenden Voraussetzungen“ weisen unter dem **politischen Ziel 4** (sozialeres Europa durch die Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte) für den ESF+ das **spezifische Ziel 4.1.3** aus, das u.a. die:

„*Förderung einer besseren Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben, einschließlich des Zugangs zur Kinderbetreuung*“ enthält.

Als grundlegende Voraussetzung wird ein *nationaler strategischer Rahmen für die Gleichstellung der Geschlechter* genannt, der u.a. folgenden **Kriterien** umfasst:

1. *faktengestützte Ermittlung von Herausforderungen für die Gleichstellung der Geschlechter;*
2. *Maßnahmen gegen geschlechtsspezifische Diskrepanzen bei Beschäftigung, Einkommen und Renten/Pensionen und zur Förderung der Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben, unter anderem durch Verbesserung des Zugangs zu frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung, mit Zielwerten;*

[...]

Das geforderte Vorliegen eines nationalen strategischen Rahmens auf der Basis zielführender und überprüfbarer Kriterien ist zu begrüßen. Voraussetzung hierfür ist die Vorlage einer Gleichstellungskonzeption des Bundes, die auch länderspezifische Unterschiede berücksichtigt.

Die hier vorgenommene Verkürzung der Gleichstellungsförderung auf die Vereinbarkeit von Erwerbs- und Privatleben ist jedoch vollkommen unzureichend, denn die in den Kriterien er-

wählten „Diskrepanzen bei Beschäftigung, Einkommen und Renten/Pensionen“ sind keinesfalls allein auf Vereinbarkeitsproblematiken zurückzuführen. Vielmehr sind die **geschlechterspezifische** horizontale und vertikale **Segregation** des Arbeitsmarktes, die nach wie vor bestehende **Entgeltungleichheit** sowie die ungleiche **Verteilung von Familien- und Sorgearbeit** zwischen Frauen und Männern als ebenso ursächlich zu betrachten. Es gilt daher Rahmenbedingungen zu schaffen, die darauf ausgerichtet sind, dass Mädchen und Jungen, Frauen und Männer frei von Geschlechterstereotypen ihre Berufe wählen und ausüben können, dass Sorgearbeit zwischen Frauen und Männern in einem fairen Aushandlungsprozess untereinander aufgeteilt wird, dass sich Erwerbs- und Privatleben für Erziehende, Pflegende und ehrenamtlich Engagierte besser vereinbaren lassen. Es bedarf ebenso einer Unternehmenskultur, die Frauen und Männern gleichermaßen Karriere und Aufstieg ermöglicht und eine vereinbarkeitsorientierte Personalpolitik verfolgt. Gleichzeitig muss eine angemessene Betreuungsinfrastruktur vorgehalten werden, um eine bessere Vereinbarkeit von Erwerbs- und Privatleben zu unterstützen. Entsprechend sollten auch diese Handlungsfelder der Gleichstellungsförderung im spezifischen Ziel 4.1.3 verankert sein.

Aus Gleichstellungssicht ist es kritisch zu bewerten, dass der **Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)** aufgrund seiner Neuverortung im Mehrjährigen Finanzrahmen 2021-2027 nicht mehr in die gemeinsame Strukturfondsverordnung eingebunden ist. Die Gleichstellung der Geschlechter ist in der Landwirtschaft - als einem wichtigen Teil der wirtschaftlichen Infrastruktur - und bei der Entwicklung ländlicher Räume ebenso relevant wie in anderen EU-Interventionsbereichen. So zeigt z.B. eine Absolvent*innenstudie² der Hochschule Neubrandenburg, dass Frauen bei gleichwertiger Ausbildung mit einem bis zu 25% geringeren Gehalt in landwirtschaftliche Betriebe eingestellt werden als ihre männlichen Kollegen. Wie die Erfahrungen der Fachstelle für Gleichstellung in der EPLR-Umsetzung zeigen, ist es jedoch in diesem Interventionsbereich noch einmal schwerer, die Gleichstellungsrelevanz in die Praxis zu vermitteln. Durch das Fehlen eines übergeordneten Gleichstellungs- und Nichtdiskriminierungsgebotes im Rahmen einer Dachverordnung wird dessen Sicherstellung in der ELER-Förderung deutlich erschwert.

Eine Alternative wäre immerhin, die Themen Gleichstellung und Nichtdiskriminierung im Sinne der UN-Nachhaltigkeitsziele aufzufassen und diese gemeinsam mit ökologischen Aspekten als ein Querschnittsziel Nachhaltigkeit in der Landwirtschaftsförderung zu verankern.

² Witzel, S. (2017): Was kommt nach dem Studium? Unsere Studentinnen der Agrarwirtschaft – jung, dynamisch, erfolgreich? Entwicklung von Handlungsempfehlungen für den Studiengang Agrarwirtschaft der Hochschule Neubrandenburg. Neubrandenburg: Hochschule Neubrandenburg.

Anmerkungen zur Verordnung über den Europäischen Sozialfonds Plus (ESF+)

Der ESF+ ist das wichtigste Finanzierungsinstrument der Europäischen Union zur Förderung von Beschäftigung und sozialer Integration. Dies beinhaltet auch, die geschlechtergerechte Teilhabe an allen Förderbereichen zu forcieren. Deshalb ist eine kohärente und stringente Verortung der gleichstellungsrelevanten Ziele und davon abzuleitenden Handlungsfelder in der ESF+ Verordnung unabdingbar.

Abschnitt: „in Erwägung nachstehender Gründe“ (S.17ff.)

Unter den in Erwägung stehenden Gründen werden zu fördernde Gleichstellungsaspekte in zwei Absätzen getrennt voneinander aufgeführt (Abs. (13) und (28)).

In **Absatz (13)** wird lediglich auf die Förderung der Erwerbsbeteiligung von Frauen durch Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Erwerbs- und Privatleben abgehoben, womit der Gleichstellungsansatz auf die Vereinbarkeitsproblematik verengt wird.³ Außerdem wird mit einer solchen Formulierung der Eindruck erweckt, die Vereinbarkeitsfrage sei lediglich eine Sache der Frauen.

Um eine gleiche Teilhabe am Arbeitsmarkt zu befördern muss es vielmehr darum gehen, die Vereinbarkeit von Erwerbs- und Privatleben als Teil einer Lebens- und Arbeitskultur zu ermöglichen, die der zunehmenden Vielfalt heutiger Lebensmodelle von Frauen und Männern entspricht.

In **Absatz (28)** sind die Erwerbsbeteiligung, die Beschäftigungsbedingungen und der berufliche Aufstieg als Handlungsfelder für die Förderung von „*Gleichbehandlung und Chancengleichheit*“ genannt. Der Begriff „*Gleichbehandlung*“ ist hier jedoch nicht zielführend, da diese, je nach Ausgangssituation, zu einer Fortführung bestehender Ungleichheiten führen kann. Daher sollte hier ausschließlich der Begriff „Gleichstellung“ Anwendung finden.

Positiv ist anzumerken, dass diese Grundsätze, im Sinne eines Gender Mainstreaming, „*bei allen Aspekten und in allen Phasen der Vorbereitung, Überwachung, Durchführung und Evaluierung der Programme frühzeitig und konsequent berücksichtigt*“ und dass gezielte Maßnahmen zur Förderung der Gleichstellung der Geschlechter und der Chancengleichheit gewährleistet werden sollen. Dies sollte unbedingt beibehalten werden.

Darüber hinaus sollte hier, ähnlich wie in der VO 1304/2013 Abs. (18), eine Fokussierung der Gleichstellungsmaßnahmen auf die Förderung:

³ Siehe dazu auch: Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zu den offiziellen Verordnungsentwürfen der Europäischen Kommission vom 30.7.2018, S.4

- der Existenzsicherung und wirtschaftlichen Unabhängigkeit von Frauen insbesondere von Müttern sowie von Frauen mit Migrationshintergrund
- der vollen und wirksamen Teilhabe von Frauen am wirtschaftlichen Leben unter Berücksichtigung einer sich ändernden Arbeitswelt
- der Aus- und Weiterbildung von Frauen insbesondere von Frauen mit Migrationshintergrund
- des Abbaus geschlechterspezifischer Stereotypen bei der Berufswahl
- der Vereinbarkeit von Erwerbs- und Privatleben für alle Geschlechter
- der Wiedereingliederung von weiblichen Gewaltopfern in den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft

vorgenommen werden.

Um klar herauszustellen, dass sich die Gleichstellungsförderung auf eine Vielzahl von Handlungsfeldern beziehen muss und um eine Verengung auf den Aspekt der Vereinbarkeit von Erwerbs- und Privatleben zu vermeiden, ist es empfehlenswert diese Punkte in einem kohärenten Absatz zusammengefasst darzulegen.

Im **Absatz (15)** wird die Unterstützungsleistung des ESF+ für die allgemeine und berufliche Bildung beschrieben. Im Sinne einer integrierten Gleichstellungspraxis sollte neben der Durchlässigkeit zwischen allgemeiner und beruflicher Bildung, der Vermeidung des frühen Schulabgangs etc. auch die Verringerung des stereotypen Berufswahlverhaltens als ein Ziel verstanden und formuliert werden.

Die Beteiligung der „Sozialpartner und der Zivilgesellschaft“ ist in **Absatz (26)** nur sehr vage formuliert. „Die Zivilgesellschaft“ sollte ähnlich wie in der VO1304/2013 konkreter spezifiziert werden, bspw. als *relevante Akteur*innen auf regionaler oder lokaler Ebenen, als Dachverbände auf lokaler und regionaler Ebene und als zivilgesellschaftliche Organisationen*. Außerdem sollten die Mitgliedstaaten die Beteiligung der Sozialpartner und der Zivilgesellschaft nicht nur „fördern“, sondern sicherstellen.

Artikel 4. Spezifische Ziele

Im **Artikel 4 Absatz iii)** ist mit der „Förderung der Erwerbsbeteiligung von Frauen, einer besseren Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben, einschließlich des verbesserten Zugangs zur Kinderbetreuung“ der Gleichstellungsansatz erneut auf die Vereinbarkeit von Erwerbs- und Privatleben reduziert. Nach derzeitigem Kenntnisstand (z.B. Zweiter Gleichstellungsbericht der Bundesregierung⁴) ist nicht davon auszugehen, dass die ungleichen Zugänge und (Einkommens-)

⁴ BMFSFJ (2017): Zweiter Gleichstellungsbericht der Bundesregierung. Drucksache 18/12840.

Chancen für Frauen im Erwerbsleben nach 2020 hinreichend beseitigt sein werden. Insofern sollten auch die Förderung des Zugangs zu einer existenzsichernden Beschäftigung und des beruflichen Aufstiegs sowie die Förderung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für gleiche Arbeit als spezifische Ziele formuliert sein. Diese Aspekte sind auch in Kap. I Abs. 2 der europäischen Säule sozialer Rechte formuliert, zu deren Umsetzung die spezifischen ESF+ Ziele beitragen sollen.

Artikel 6. Gleichstellung von Frauen und Männern, Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung

Artikel 6 bleibt in seiner Aussagekraft hinter seinem Pendant in der ESF-VO 1304/2013 (Art.7) zurück, obgleich die 2013 gestellten Gleichstellungsaufgaben weiterhin aktuell bleiben werden. Es empfiehlt sich daher, in der aktuellen Verordnung zumindest in Hinblick auf die im Rahmen der ESF+-Komponente mit geteilter Mittelverwaltung durchgeführten Programme, konkret darzulegen, welche Gleichstellungsaspekte fokussiert werden sollen. Im Sinne einer konsequenten und nachhaltigen Gleichstellungsstrategie sollten auch mit dem ESF+ folgende Herausforderungen formuliert werden:

- die existenzsichernde Beteiligung von Frauen am Erwerbsleben erhöhen, ihr berufliches Fortkommen verbessern und dadurch gegen die Feminisierung der Armut vorgehen
- die geschlechtsspezifische Segregation des Arbeitsmarktes abbauen
- Geschlechterstereotypen auf dem Arbeitsmarkt und in der allgemeinen und beruflichen Bildung beseitigen
- die Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben für alle und die gleichberechtigte Verteilung von Betreuungsaufgaben zwischen den Geschlechtern fördern

Um die Gleichstellung der Geschlechter auch mit dem ESF+ konsequent voranzubringen, ist es notwendig, den gleichstellungspolitischen **Doppelansatz** aus Gender Mainstreaming und spezifischen Maßnahmen weiter zu verfolgen. Dies muss jedoch noch viel mehr in einem integrativen Sinne gedacht und umgesetzt werden. Auch in der neuen Verordnung wird die Gleichstellungsförderung noch zu sehr als etwas Additives behandelt, das zusätzlich zu anderen Maßnahmen berücksichtigt werden muss. Wenn formuliert wird, dass die Gleichstellung von Frauen und Männern „in allen Bereichen“ (Abs. 28) und „bei der gesamten Vorbereitung, Durchführung, Überwachung und Evaluierung“ (Art.6) Beachtung finden soll, dann heißt das auch, dass dies **integriert in die jeweiligen Fachzusammenhänge** (z.B. allgemeine und berufliche Bildung, Anpassung der Arbeitskräfte an den Wandel etc.) geschehen muss.

Um sicherzustellen, dass die Förderung aus ESF+ Mitteln geschlechtergerecht gestaltet wird, sollte zudem ein verpflichtendes **Gender-Budgeting** implementiert werden. Die entsprechende Gewährleistung müsste im Artikel 6 verankert sein.

Das Bekenntnis zur Förderung von **Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung** wird im Artikel 6 auch nur sehr allgemein formuliert. Gleichzeitig zeigt aber die Erfahrung in der aktuellen Förderperiode, dass gerade hinsichtlich einer so komplexen Thematik wie der Vermeidung von Diskriminierung aufgrund verschiedenster sozialer Kategorien (Geschlecht, ethnische Herkunft, Behinderung, Alter etc.) auf allen Ebenen der Programmumsetzung Unklarheit darüber besteht, welche Zielgruppen wann und in welcher Weise mitgedacht werden müssen. Daher empfiehlt es sich auch hier, den Nichtdiskriminierungsgrundsatz durch konkrete Benennung von Handlungsfeldern greifbarer zu machen.

Artikel 8. Partnerschaft

Während in der VO 1304/2013 Art. 6 und im aktuellen Entwurf der Dachverordnung (COM(2018) 375 Art.6) die zu beteiligenden relevanten Akteur*innen konkret aufgeführt sind, ist im **Artikel 8** neben den Sozialpartnern nur ganz allgemein von „*Organisationen der Zivilgesellschaft*“ die Rede. Da die Bestimmungen der ESF+ Verordnung die Vorschriften der Dachverordnung ergänzen sollen, erschließt sich die hier vorliegende Verkürzung nicht. Neben den Sozialpartnern sollten auch hier als Partner aufgeführt werden:

„relevante Stellen, die die Zivilgesellschaft vertreten, Partner des Umweltbereichs und Stellen, die für die Förderung der sozialen Inklusion, Grundrechte, Rechte von Menschen mit Behinderung, Gleichstellung der Geschlechter und Nichtdiskriminierung zuständig sind“ (COM(2018) 375 Art.6)