



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 25. April 2024
(OR. en)

8947/1/24
REV 1

SOC 279
GENDER 64
ANTIDISCRIM 58
EMPL 164

VERMERK

Absender: Vorsitz
Empfänger: Ausschuss der Ständigen Vertreter/Rat

Betr.: Frauen im öffentlichen Leben
 – *Orientierungsaussprache*

Die Delegationen erhalten in der Anlage einen Orientierungsvermerk des Vorsitzes im Hinblick auf die Orientierungsaussprache über das eingangs genannte Thema auf der Tagung des Rates (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz) am 7. Mai 2024.

Frauen im öffentlichen Leben

Orientierungsaussprache

Stärkere Vertretung von Frauen in Entscheidungsprozessen

Die Gleichstellung der Geschlechter ist ein Menschenrecht und ein in den Verträgen und in der Charta der Grundrechte verankertes Grundprinzip der EU. Das Ziel ist eine Union der Gleichheit, in der alle Frauen und Männer, Mädchen und Jungen, in aller ihrer Vielfalt, ihr Leben frei gestalten können, die gleichen Chancen haben, sich zu entfalten, und gleichberechtigt an unserer europäischen Gesellschaft teilhaben und diese führen können.

Als Ergebnis des verstärkten politischen Engagements in diesem Bereich geht die Europäische Kommission – mit dem allerersten im Sinne der Geschlechtergleichstellung ausgeglichen besetzten Kollegium der Kommissionsmitglieder und dem ersten für Gleichstellung zuständigen Kommissionsmitglied – mit gutem Beispiel voran. Nennenswerte Fortschritte sind von allen EU-Organen während des laufenden Mandats durch Gesetzesinitiativen zur Förderung der Geschlechtergleichstellung in allen Dimensionen erreicht worden. Es ist unerlässlich, dass demokratische Prozesse und politische Parteien in ihren Strukturen diesen Fortschritten folgen, inklusiv sind und die Diversität der europäischen Gesellschaft widerspiegeln.

Dennoch sind trotz anhaltender Bemühungen und unbestreitbarer Fortschritte Frauen nach wie vor auf den meisten politischen Entscheidungsebenen und in anderen Bereichen des öffentlichen Lebens unterrepräsentiert, insbesondere in Ministerpositionen und anderen Positionen im Bereich der Exekutive. Aus Daten zur Europäischen Union, die vom Europäischen Institut für Gleichstellungsfragen (EIGE) bereitgestellt werden, geht hervor, dass der Frauenanteil bei den Mitgliedern des Europäischen Parlaments bei 39,5 % und bei den Mitgliedern nationaler Parlamente in den EU-Mitgliedstaaten bei 32,8 % liegt, wobei es große geografische Unterschiede gibt. Im Durchschnitt beträgt der Frauenanteil bei den hochrangigen Ministerämtern nur 32,9 % und nur 35,7 % in den Regionalparlamenten. Parität oder ein völlig ausgeglichenes Geschlechterverhältnis im Bereich der politischen Repräsentation gibt es nur in sehr wenigen EU-Mitgliedstaaten.

In Bezug auf den Anteil von Frauen und Männern in Parlamenten und Lokal- oder Regionalräten bei den Präsidentenämtern, den Positionen der Vorsitzenden parlamentarischer Gremien oder bei wichtigen nicht gewählten Positionen sind die Daten noch viel weniger ermutigend. In den Portfolios der Ministerinnen und Minister und bei der Mitgliedschaft in parlamentarischen Arbeitsgruppen besteht nach wie vor Geschlechtertrennung, wobei es klare Männerdomänen gibt (Verteidigung, Finanzen) sowie Bereiche, in denen der Frauenanteil höher liegt (Sozialpolitik, Bildung) – mit den entsprechenden Auswirkungen auf die Gesetzgebung und die Haushaltsmittel, zum Vorteil männlich dominierter Politikbereiche.

Aus einer Perspektive der Intersektionalität sind die Zahlen zur Beteiligung von Frauen, die ethnischen Minderheiten angehören, LGBTQIA+-Personen oder Frauen mit Behinderungen unvollständig; die Anteile dürften jedoch sehr niedrig sein, woraus zu schließen wäre, dass Minderheitengruppen und ihre Perspektiven nur in sehr eingeschränktem Ausmaß vertreten sind.

Hindernisse für eine Gleichstellung bei der Vertretung von Frauen in politischen Positionen und in Positionen im Bereich der Exekutive

Frauen sind in politischen Entscheidungsprozessen mit Hindernissen konfrontiert, die sich aus dem kulturellen, dem wirtschaftlichen und dem politischen Kontext sowie aus den Wahlsystemen ergeben.

Erstens: **Seit Langem bekannte Hindernisse, die Frauen nach wie vor dabei im Wege stehen oder sie davon abhalten, in politische Entscheidungspositionen einzutreten**, zum Beispiel:

- Geschlechterstereotype und geschlechtsspezifische Verzerrung, die sich aus der allgemeinen Kultur ergeben und sich nach wie vor negativ auf Frauen auswirken. Die Erziehung von Jungen und Mädchen und die negativen Stereotype in Bezug auf Frauen und Männer, unter anderem in den Medien, wirken sich ferner einschränkend auf das Interesse und die beruflichen Ziele von Frauen aus, wenn es im Laufe des Berufslebens um Machtpositionen geht.
- Eine männlich dominierte politische Kultur in Parteien und politischen Institutionen. Die Art und Weise, wie politische Parteien – als Gatekeeper für politische Ämter – organisiert sind, beispielsweise bei den Verfahren zur Anwerbung, Aufnahme und Auswahl von Personal und Mitgliedern, wirkt sich negativ auf die Chancen von Frauen aus, in Führungspositionen zu gelangen.
- Fragen der Pflege- und Betreuungsaufgaben und der Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben. Zahlreiche Frauen in Führungspositionen sind mit überwältigen Anforderungen in Bezug auf Arbeitsbelastung und Arbeitszeit konfrontiert, während die Aufgaben bei der Hausarbeit, der Kinderbetreuung und der Pflege älterer Menschen nach wie vor ungleich verteilt sind.

- Ungleiche Zuteilung wichtiger Ressourcen wie der Zeit, der Finanzmittel und der politischen Netze.
- Die politischen Systeme selbst können eine potenzielle institutionelle Barriere darstellen. Mehrheitssysteme sind bei der Förderung der Wahl von Kandidatinnen weniger effektiv als politische Systeme, die zur Gänze auf Verhältniswahlrecht beruhen oder in denen ein Element des Verhältniswahlrechts enthalten ist.
- Die Berichterstattung in den Medien über Politikerinnen und Frauen in Führungspositionen unterliegt nach wie vor der geschlechtsspezifischen Verzerrung, wobei Politikerinnen signifikant weniger Aufmerksamkeit zukommt (17 % weniger als Männern) und die Berichterstattung häufig Geschlechterstereotype widerspiegelt (Van der Pas & Aldering, 2020).
- Der Mangel an weiblichen Vorbildern, der sich aus den oben genannten Barrieren ergibt.

Zweitens: **Neue Herausforderungen, die Frauen daran hindern, in politischen Entscheidungspositionen zu bleiben oder Frauen zwingen, vorzeitig aus diesen auszusteigen**, insbesondere Folgendes:

- Gegen Politikerinnen – aber auch gegen andere Frauen in Führungspositionen – gerichtete Gewalt und Belästigung erzeugen Abschreckungswirkung für Frauen, die eine Laufbahn im öffentlichen Leben erwägen. Zahlreiche Politikerinnen und Frauen in Führungspositionen scheiden vor dem Ende ihrer Amtszeit aus oder bleiben nicht lange an der Macht.
- Das unverhältnismäßig hohe Ausmaß der Übergriffe und der und Gewalt gegen Politikerinnen und Frauen im öffentlichen Leben, einfach, weil sie Frauen sind, gibt immer mehr Anlass zur Sorge. Während Männer in erster Linie eher allgemeinen Übergriffen politischer Art ausgesetzt sind, werden Politikerinnen eher aufgrund ihres Geschlechts angegriffen, wobei Politikerinnen, die ethnischen Minderheiten angehören, am stärksten von Übergriffen betroffen sind.
- Die Berichte amtierender und ehemaliger Politikerinnen, die im Zuge der #MeToo-Bewegung über ihre persönlichen Erfahrungen mit sexueller Belästigung gesprochen haben, geben einen weiteren Anlass zu Besorgnis. Nach wie vor fehlt es an Schutzmechanismen gegen Sexismus, Belästigung und sexuelle Belästigung sowie an wirksamen Berichterstattungs- und Rechenschaftsmechanismen in Parteien und Parlamenten. Kandidatinnen und weibliche Mitglieder von Parlamenten geben zudem an, dass sie wenig Unterstützung oder parteiübergreifende Solidarität erfahren, wenn sie derartigen Angriffen ausgesetzt sind.

- Forschungsergebnisse zeigen, dass Politikerinnen bis zu dreimal häufiger angegriffen werden als Politiker, insbesondere im Internet (Daniele, Dipoppa, Pulejo, 2023). Gewalt gegen Frauen in politischen Entscheidungspositionen ist weit verbreitet und hat sich in zunehmenden Maße in die virtuelle Welt verlagert, auch in Form neuer Varianten wie computergenerierter pornografischer Dartstellungen oder Videos ohne Einwilligung (Deepfake-Intimdarstellungen, Cyber Flashing) oder Online-Stalking. Online-Gewalt – die an sich schon in hohem Maße einschüchternd und traumatisierend wirkt – kann zudem auch Vorbote sein für Offline-Gewalt, die im Extremfall, wie etwa im Fall der Ermordung der britischen Abgeordneten Jo Cox, zu Femizid führen kann. LGBTQIA+-Personen und Kandidatinnen, die Minderheiten angehören, sind ebenfalls unverhältnismäßig stark betroffen.

Mechanismus zur Förderung der Geschlechtergleichstellung in politischen Positionen

Die Unterrepräsentation von Frauen in Entscheidungsprozessen ist ein facettenreiches Thema. Die Maßnahmen, die ergriffen werden müssen, betreffen nicht nur das Wahlsystem und politische Parteien; das Spektrum ist breiter und umfasst auch Strategien im Sinne der Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben sowie Strategien zur Bekämpfung geschlechtsspezifischer Gewalt, zur Unterstützung einer gerechteren Verteilung von Pflege- und Betreuungsaufgaben und von Hausarbeit sowie zur Überwindung von Geschlechterstereotypen. Aus Studien geht zudem hervor, dass eine inklusive Umgebung für alle, auch für Frauen aus benachteiligten Gruppen, geschaffen werden muss, um die Präsenz von Frauen an der Macht zu erhöhen und zu erhalten und die Talente dieser Frauen in vollem Umfang zum Einsatz zu bringen. Wie in der Strategie der Kommission für die Gleichstellung der Geschlechter 2020 – 2025 beschrieben, sind Frauen eine heterogene Gruppe und können aufgrund verschiedener persönlicher Merkmale intersektioneller Diskriminierung ausgesetzt sein.¹ So können beispielsweise Frauen mit Behinderung vor Herausforderung bei der Wahrnehmung ihrer Rechte stehen, auch bei der Teilnahme an Wahlen und bei der Mitwirkung an politischen Entscheidungsprozessen.

¹ Gemäß Artikel 10 AEUV, zielt die Union „bei der Festlegung und Durchführung ihrer Politik und ihrer Maßnahmen (...) darauf ab, Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung zu bekämpfen“.

In der Strategie für die Gleichstellung der Geschlechter wurde zudem darauf hingewiesen, dass die Chancengleichheit bei der Teilhabe für die repräsentative Demokratie auf allen Ebenen von wesentlicher Bedeutung ist. Die Kommission hat sich selbst dazu verpflichtet, die Teilnahme von Frauen als Wählerinnen und Kandidatinnen an den Wahlen zum Europäischen Parlament 2024 in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten sowie mit der Zivilgesellschaft zu fördern, unter anderem durch Finanzierung und Förderung bewährter Verfahren. Die Kommission hat auch spezifische Zusagen gegeben in Bezug auf Führungspositionen in der Verwaltung und die Unterstützung für die Mitgliedstaaten bei der Entwicklung wirksamerer Strategien zur Erhöhung der Anzahl von Frauen in Entscheidungspositionen.

In Bezug auf das umfassendere Thema der inklusiveren Gestaltung von Arbeitsumgebungen sind flexible Arbeitsregelungen für Eltern und pflegende Angehörige in der Richtlinie (EU) 2019/1158 zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben vorgesehen; zudem ist in der Richtlinie 2006/54/EG zur Verwirklichung des Grundsatzes der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen unter anderem besserer Schutz vor Diskriminierung aufgrund des Geschlechts festgelegt.

Die Empfehlung der Kommission von 2023 für inklusive und stabile Wahlverfahren enthält an die Mitgliedstaaten gerichtete Empfehlungen zur Geschlechtergleichstellung sowie zu einer Reihe entsprechender Maßnahmen.

Mit der kürzlich angenommenen Verordnung über einen Binnenmarkt für digitale Dienste und der bevorstehende Richtlinie zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen sollen Nutzerinnen und Nutzer besser geschützt werden, indem die Grundrechte im Internet gewahrt werden, wirksame Transparenz- und Rechenschaftsmechanismen für Online-Plattformen eingeführt werden und ein einheitlicher Rechtsrahmen in der gesamten EU geschaffen wird. Unter anderem werden große Online-Plattformen verpflichtet, wirksame Risikominderungsmaßnahmen gegen systemische Risiken, unter anderem gegen illegale Hassrede oder Cyber-Gewalt gegen Frauen, zu ergreifen. Mit der Richtlinie gegen sogenannte SLAPP-Klagen sollen Politikerinnen und Politiker, Journalistinnen und Journalisten, Aktivistinnen und Aktivisten und andere vor unbegründeten oder missbräuchlichen Gerichtsverfahren geschützt werden, deren Ziel darin besteht, jene zum Schweigen zu bringen, die sich im öffentlichen Interesse einsetzen.

Aus der kürzlich erfolgten Einigung über die Richtlinie zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt erwächst den Mitgliedstaaten die Verpflichtung, neue Instrumente zur Bekämpfung von Gewalt und Hetze gegen Frauen, sowohl offline als auch online, einzuführen, wobei Online-Plattformen eine wichtige Rolle dabei spielen.

Nächstes Jahr begehen wir das 30-jährige Bestehen der Erklärung und der Aktionsplattform von Peking für Frauen, Entwicklung und Frieden von 1995. Im Rahmen der Aktionsplattform von Peking wird darauf hingewiesen, dass Gleichberechtigung in den Entscheidungsprozessen für die Machtgleichstellung der Frau unerlässlich ist. Zudem ist im Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau das Recht auf Teilnahme am öffentlichen und politischen Leben festgelegt, wobei die Vertragsstaaten die Verpflichtung eingehen, alle geeigneten Maßnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau im politischen und öffentlichen Leben zu treffen und zu gewährleisten, dass Frauen, in gleicher Weise wie Männer, das Recht auf Stimmabgabe und Wählbarkeit bei Wahlen, auf Mitwirkung an der Regierungspolitik, auf Zugang zu einem öffentlichen Amt und auf Bekleidung jeder öffentlichen Funktion sowie auf Mitarbeit an relevanten Aktivitäten der Zivilgesellschaft haben.

Diese Aussprache wird eine Gelegenheit bieten, die Mechanismen und Maßnahmen zu erörtern, die erforderlich sind, um Geschlechtergleichstellung in Entscheidungsprozessen auf EU-Ebene und auf nationaler Ebene zu fördern. Diese könnten institutionelle und strukturelle Maßnahmen auf nationaler Ebene umfassen, beispielsweise Reformen der Wahlsysteme, bindende oder freiwillige Quoten für Parteien, ausgewogene Vertretung von Frauen und Männern in Führungsgremien von Wahlverwaltungsorganen, eine Verknüpfung der Zuweisung von Finanzmitteln für politische Parteien mit Parität, eine Neudefinition von Arbeitsstrukturen und die Förderung des Gender-Mainstreaming, unter anderem durch bessere Datenerhebung, aber auch durch Ausbildung, Mentoring, Finanzierung und sonstige Unterstützungsmaßnahmen für Kandidatinnen, insbesondere für junge Frauen und Frauen aus unterrepräsentierten Minderheitengruppen. Angesichts des Sexismus, der Belästigung und der Gewalt, denen insbesondere Politikerinnen ausgesetzt sind, sollte besonderes Augenmerk auf Maßnahmen zur Bekämpfung von Geschlechterstereotypen sowie von Hetze und Belästigung online und offline gerichtet werden.

Im Kontext der bevorstehenden Wahlen zum Europäischen Parlament und im Rahmen seiner Anstrengungen, die Sichtbarkeit der Gleichstellungspolitik des Rates zu verbessern, bringt der belgische Vorsitz dieses Thema zur Erörterung sowie zum Gedankenaustausch und zum Austausch bewährter Verfahren ein, im Hinblick darauf, ein Umfeld der Sicherheit und der Gleichstellung für Frauen im öffentlichen Leben zu gewährleisten.

Vor diesem Hintergrund werden die Ministerinnen und Minister ersucht, eine Orientierungsaussprache über die folgenden Fragen zu führen:

- 1. Welche Strategien und Mechanismen hat Ihr Land auf nationaler Ebene entwickelt, um die Vertretung von Frauen in Entscheidungsprozessen zu verbessern und die Geschlechtergleichstellung in Führungspositionen zu fördern?*
- 2. Welche Initiativen können auf EU-Ebene ergriffen werden, um das oben genannte Ziel zu erreichen?*