

## **Gleichheit und Vielfalt in Europa/Equality and Diversity in Europe – nordische und andere Perspektiven**

### **Bericht zur Konferenz in Helsinki im Januar 2006<sup>1</sup>**

Fragen zu Recht und Geschlecht und Probleme der Gleichstellungspolitik und Gleichstellungsgesetzgebung werden kulturell spezifisch gestellt und wahrgenommen, beantwortet und gelöst. In Deutschland wird wie in der EU nicht selten auf die nordischen Länder verwiesen, also auf Norwegen, Schweden, Finnland, Island und Dänemark<sup>2</sup>, um deren Gleichstellungspolitiken oder –gesetze als positive Beispiele zu nutzen. Umgekehrt ist in den nordischen Ländern die Sorge groß, über den Beitritt zur EU Vieles zu verlieren, was Gleichstellung förderte. Daher ist eine Intensivierung der vergleichenden Forschung zu diesen Fragen dringend vonnöten. Sie wird auf der nordischen Seite durch die Tatsache erleichtert, dass an Universitäten im Vergleich zu Deutschland eher mehr als weniger Forschung zu Recht und Geschlecht betrieben wird. „Women´s Law“ wurde als Forschungsrichtung im Norden Europas etabliert, bevor es an deutschen Universitäten dazu erste Lehrveranstaltungen gab.<sup>3</sup> Ein erster Schritt in Richtung intensiverer europäischer Forschung war die von Kevät Nousiainen, Akademie-Professorin für Rechtswissenschaft und Geschlechterstudien in Helsinki, im Rahmen ihres Projekts zu „Egalitarian Contentions“ und mit der Association for Legal and Social and Legal Studies of Finland (OYY) organisierte Konferenz in Helsinki. Auch die Beiträge der Gäste aus Barcelona/Spanien legten es dort nahe, europäische Forschung zu Recht und Geschlecht zu intensivieren, denn neben dem Norden fehlt – nicht zuletzt aus sprachlichen Gründen – einer transdisziplinär orientierten rechtswissenschaftlichen Forschung auch der Blick in den Süden, insbesondere nach Spanien, Portugal, Frankreich und Italien.

### **Equality and Diversity**

Welche Fragen beschäftigen uns heute, wenn wir über Gleichheit und Vielfalt nachdenken? In Europa sind *equality and diversity* oder in deutscher Sprache Gleichheit und Vielfalt normative Vorgaben für die europäische Integration<sup>4</sup>, aber in den europäischen Mitgliedstaaten zeigen sich in diesem Zusammenhang sehr unterschiedliche Entwicklungen. Übergreifend wird sowohl die Familienpolitik intensiv reformuliert (was auf der Tagung im Hinblick auf theoretische Grundlagen Katherine O´Donovan, Queen Mary´s, London, reflektierte) als auch die Gleichstellungsstrategie – zwischen Gender Mainstreaming und Managing Diversity – intensiv diskutiert (auf der

---

<sup>1</sup> Zur Konferenz und der Forschung in Helsinki  
[http://www.helsinki.fi/oik/tdk/rpol/naisoikeus/e\\_index.htm](http://www.helsinki.fi/oik/tdk/rpol/naisoikeus/e_index.htm).

<sup>2</sup> Die Liste müsste ergänzt werden, denn wichtig und nicht selten distinkt sind Regionen wie Grönland.

<sup>3</sup> Im Original: Dahl, Tove Stang: *Women´s Law. An Introduction to Feminist Jurisprudence*. Oslo: Universitetsforlaget AS, 1987, auf deutsch *FrauenRecht*, Bielefeld: AJZ, 1992, und der Auszug: *Frauen zum Ausgangspunkt nehmen: der Aufbau eines Frauenrechts*, STREIT 4/86, S. 115-121. S.a. *Anne Hellum: Kontinuität und Verbundenheit - Werte aus der Frauenperspektive zu Recht und Reproduktionstechnologien*, STREIT 7 (3/1989).

<sup>4</sup> Vielfalt wird meist als kulturelle und linguistische Vielfalt benannt, und findet schon in der Präambel Erwähnung. Eine zentrale Initiative der EU heißt „for diversity against discrimination“, <http://www.stop-discrimination.info>.

Tagung von Judith Squires, Bristol, und Susanne Baer, Humboldt Universität zu Berlin). Wird sich Europa von der Entscheidung für Gender Mainstreaming zugunsten einer Strategie des Managing Diversity verabschieden? Die anhaltende Anforderung an den öffentlichen Sektor, wie private Unternehmen zu agieren (new public management), spricht dafür. Dafür spricht auch die Attraktivität eines Konzeptes, das auf „sanfte“ Methoden, diffuse Problemlagen und Ziele („diversity“) und akzeptierte Techniken setzt, und das zu einer Debatte um den demografischen Wandel und „human resource management“, „human capital“ und die Wissensökonomie passt. Insofern scheint eine Herausforderung darin zu liegen, in – als solche seltenen - ernsthaften Versuchen des Managing Diversity das zu integrieren, was Gender Mainstreaming auszeichnet.

### **Konzeptionelle Grundlagen**

Ausgangspunkt der Gleichstellungsforderungen in nordischen Ländern ist nicht selten die Erkenntnis, es gebe ein „gender system“<sup>5</sup>. Dieses System betont, das stereotype Muster insbesondere über die Medien verbreitet und dann internalisiert bzw. erzwungen werden. Daher adressiert nordisches Gleichstellungsrecht nicht nur den Arbeitsmarkt, sondern oft auch offensiv den Bildungssektor, die Werbung, die Familie usw., als gesondertes Thema auch Gewalt.

Weiterer Ausgangspunkt ist die Erkenntnis, dass das private Patriarchat durch ein staatliches Patriarchat ergänzt oder ersetzt werden kann. Dazu tritt eine hohe Aufmerksamkeit für „state feminism“, in Deutschland als Staatsfeminismus diskutiert<sup>6</sup>, einschließlich der Ambivalenz von „femocrats“, meist diskutiert als Frage nach den Erfolgen und Problemen der Gleichstellungsstellen, einschließlich deren Bindung an die Frauenbewegung bzw. an staatliche Hierarchieebenen.

Schließlich ist der in erster Linie politikwissenschaftlich reflektierte Ausgangspunkt der nordischen Analyse die nordische Identität des Nationalstaates des 20. Jahrhunderts. Er kombiniert egalitäre und kommunitaristische Elemente und betreibt progressive Sozialpolitik und Gleichheitspolitik, und diese nicht so sehr als individualistische Anspruchspolitik, sondern als Strukturpolitik, bewertet Solidarität hoch, besetzt den Staat positiv als „unseren Staat“ und betont Vertrauen (Trust, Rothstein). Analog dazu stellt sich die Frage nach den spezifischen Entwicklungen in den nordischen Staaten. Im Vergleich stehen sich dann das klassische nordische Modell und ein marktliberales Modell Westeuropas gegenüber: Unterschiede lassen sich in den Dualismen kollektiv/individuell, egalitär/freiheitlich, solidarisch/würdebetont, verteilend/anerkennend, substantielle/formale Gleichheit, ordnungspolitisches /anspruchsvermittelndes Recht, kollektive Regelungen/individuelles Antidiskriminierungsrecht beschreiben. Heute lässt sich das nordische Modell als Mix

---

<sup>5</sup> Das „gender system“ nach Yvonne Hirdman figuriert in der nordischen Geschlechterforschung prominenter als in der deutschsprachigen Forschung, die sich häufiger auf Geschlecht als Strukturkategorie, auf geschlechtsspezifische Arbeitsteilung usw. bezieht und das sex/gender-System nach Gayle Rubin in einer anderen Bedeutung diskutiert. Vgl. dazu Kerstin Norlander, Some Reflections on Gender Relations, Lund 2003, unter [http://www.iiav.nl/epublications/2003/Gender\\_and\\_power/5thfeminist/paper\\_180.pdf](http://www.iiav.nl/epublications/2003/Gender_and_power/5thfeminist/paper_180.pdf)

<sup>6</sup> Vgl. die Sammelbände Biester, Elke u.a.: Gleichstellungspolitik – Totem und Tabus. Eine feministische Revision. Frankfurt/New York: Campus, 1994.

aus unterschiedlichen Elementen beschreiben: In einem Kontext der Sozialstaatlichkeit, die auf Erwerbsarbeit, individuelle Absicherung und Doppelverdiener-Familien setzt<sup>7</sup>, werden individuelle Rechte mit kollektiven Regeln kombiniert, und formale Gleichheitsregeln mit substantiellen Gleichheitsanforderungen in der Politik. Daher finden sich einerseits explizites Antidiskriminierungsrecht insbesondere mit Förderregeln und andererseits implizites Antidiskriminierungsrecht jedenfalls ohne ausdrücklichen Bezug auf Frauen, z.B. Pensionspunkte für Familienarbeit, Erziehungszeit<sup>8</sup>, Sex-Kauf<sup>9</sup> u.ä. Die nordischen Länder unterscheiden sich also nicht unerheblich voneinander, was einige Details zu Schweden und zu Finnland verdeutlichen können.

### **Schweden: das Vorbild?**

Eva-Maria Svensson, Göteborg/Tromsö<sup>10</sup>, analysierte die schwedische Gleichstellungspolitik. Das internationale Image Schwedens als weltweites Vorbild für staatlich gewollte oder aber realisierte Gleichberechtigung sei nicht korrekt, sowohl in der Außen- wie in der Selbstwahrnehmung, obwohl Vieles sehr erfolgreich war und nicht zuletzt in die UN und EU exportiert werden konnte. So ist insbesondere der an sich typische strukturelle Unterschied zwischen Politik und Gesetzgebung, die nie so radikal gestaltet ist wie die Politik, in der Gleichstellungspolitik sehr viel deutlicher als in der restlichen Sozialpolitik, in der weit öfter Sanktionen vorgesehen sind. Spätestens seit 1997 wird Gleichstellungspolitik jedoch ohnehin als Politik „at the crossroads“ empfunden, wie auch zahlreiche andere Politikfelder, weil Globalisierung, Europäisierung, neue Medien, veränderte Regulierungsformen oder – im Norden erst jetzt! - Politikmüdigkeit der Zivilgesellschaft Vieles verändern.

Heute ist – in Schweden - formal Vieles gleichberechtigt, sozial aber nicht verwirklicht. Gleichheit in der Erwerbsarbeit schreitet nicht voran, sondern wird z.T. problematischer, da prekärer, und alte Stereotype – ganz deutlich in den Medien - zurückkehren, Familien- und Pflegearbeit rechtlich gleich und faktisch ungleich verteilt ist<sup>11</sup>, die Institutionen und Regelungen i.d.R. sanktionslos ausgestaltet sind, aber im Bereich Gewalt gegen Frauen etwas geschieht.

---

<sup>7</sup> Es gibt sehr unterschiedliche nordische Modellen, da z.B. Finnland eher auf lange Abwesenheit und Rückkehr in Vollzeitarbeit setzt, was einen hohen Grad individueller Unabhängigkeit bewirkt, während andere Länder Teilzeitangebote bevorzugen, die Segregation begünstigen.

<sup>8</sup> Die Regulierung der Erziehungszeit geht z.T. einher mit Regeln für die Verteilung der Familienarbeit auf Männer und Frauen.

<sup>9</sup> Beispiele: Schwedens Recht gegen Prostitution, im Gesetzgebungsverfahren in Finnland und Estland.

<sup>10</sup> Svensson arbeitet im interdisziplinären Projekt „The Fall of a Strong State“, in dessen Kontext zwei Anthologien entstanden sind: Svensson, Eva-Maria/Pylkkänen, Anu/Niemi-Kiesilainen, Johanna (eds.): *Nordic Equality at a Crossroads. Feminist Legal Studies Coping with Difference*. Ashgate, 2004. Nousiainen, Kevät/Gunnarsson, Asa/Niemi-Kiesilainen, Johanna/Lundstrom, Karin (eds.): *Responsible Selves. Women in the Nordic Legal Culture*. Ashgate, 2001. Svensson arbeitet auf der Grundlage von „sex equality“ als den Rechten, die wir als sexuierte Menschen haben.

<sup>11</sup> Die Ungleichverteilung der Fürsorge gilt, trotzdem z.B. Sorgerecht auch an getrennt lebende Paare gemeinsam vergeben wird, aber tatsächlich die Väter nicht engagierter sind. Vgl. auch

## **Finnland: Abschied vom egalitären Ethos?**

Kevät Nousianen präsentierte eine Analyse zu Finnland. Um 1990 lässt sich ein Wandel in der finnischen Gleichstellungspolitik beobachten, die nicht etwa sozialdemokratisch, sondern weitgehend von Koalitionsregierungen geprägt wurde. Bis in die 90er Jahre gab es eine „skandinavische Ära“, die dann von einer „EU-Ära“ abgelöst wurde. Kennzeichnend ist insbesondere, dass der egalitäre Ethos abgelöst wird durch einen Bezug auf eine rechtliche Verpflichtung und den „Rights discourse“<sup>12</sup>. Dies wird auch in den Handlungsformen sichtbar, denn die konsensuelle Lösung vordefinierter Probleme wird abgelöst von Governance als Aushandlungsprozess konfligierender Interessen, der positive Bezug auf den Staat als Akteur von der Orientierung auf eine Vielfalt von Akteuren, von denen der Staat eher der schwache und nicht per se kompetente ist, und die Akzeptanz von Rahmengesetzgebung, die von Verwaltung zu füllen war, wird abgelöst von einer Skepsis gegenüber Regulierung. Ein kleines Beispiel für diese neue Form der Regulierung ist Antidiskriminierungsrecht, das sich daher in Finnland als „legal transplant“ darstellt, ein fremder Import, dessen Struktur und Folgen nicht geklärt sind. Es ist gerade in den Bereichen, die in Finnland als besonders wichtig gelten, Antidiskriminierungsrecht eher schwach ist, z.B. im Sozialbereich, in allen Bereichen, in denen soft law wirken soll (*call for new forms of governance and co-regulation, from politics to governance*, die insbesondere die Grenzen zwischen Recht und Politik verschieben<sup>13</sup>) oder staatliche Intervention auf ein Minimum zurückgeschraubt werden soll oder Umwertungen stattfinden (z.B. die EU Richtlinie zur Teilzeitbeschäftigung<sup>14</sup> vs. das finnische Vollzeitmodell). Andererseits: Die politische Tradition in Finnland weist erhebliches Potenzial für die Aufnahme oder den produktiven Umgang mit den neuen Formen von Governance auf, weil z.B. schon sehr lange über den Umgang mit Ressourcen nachgedacht wird, über ökonomische Aspekte als Kostenfolgen. Ein wichtiger Unterschied liegt in der Philosophie hinter diesen Politiken, weil der egalitäre Ethos Finnlands für die finnische Politik wichtig war.<sup>15</sup>

## **Im Vergleich: Institutionelle Arrangements gegen Diskriminierung**

Weitere Veränderungen, die sich sowohl in den nordischen Staaten als auch in anderen europäischen Staaten beobachten lassen, zeigen sich in den Formen, in denen Gleichstellungspolitik institutionell verankert wird. Vergleichende Studien von Jill Marshall und Judith Squires zeigen, dass – am Beispiel Großbritannien - Ausstattung, Platzierung in einer Regierungsstruktur, ideologische Einpassung („*ideological alignment*“), Beziehungen zur Frauenbewegung, Benennungspraxen (frauenbüro, Frauen und Gleichheitsbüro, Gleichstellungsbüro, Diversity-Agentur ...) signifikant sind.

---

Nora Holtrust, Selma Sevenhuijsen, Annick Verbraken: Alte Rechte für neue Väter und den Staat, STREIT 5 (1/1987)

<sup>12</sup> Vgl. die These von der „resurgence of rights“ in Joanne Conaghan/Susan Millns, Special Issue: Gender, Sexuality and Human Rights, Feminist Legal Studies (2005) 13:1-14.

<sup>13</sup> Projekt von Kevät Nousianen und Anu Pylkkänen in Helsinki.

<sup>14</sup> RL 97/81/EG, Abl L 014 vom 20.01.98, S. 9.

<sup>15</sup> Interessant wäre hier der Vergleich zur Schweiz als Konsensdemokratie, die gleichzeitig einer neoliberalen Marktorientierung alles andere als skeptisch gegenüber steht.

Seit 2003 arbeitet in Großbritannien eine „*Commission for Equality and Human Rights*“<sup>16</sup>, so wie in Schweden – in einer Kommission - darüber nachgedacht wird, die vier unterschiedlichen Gleichstellungsstellen (Ombudsstellen) nicht zuletzt unterstützt von Hans Ytterberg, dem Ombudsmann für Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung, aber skeptisch begleitet von der Stelle gegen geschlechtsbezogene Diskriminierung, zusammen zu legen, oder wenn in Deutschland darüber nachgedacht wurde, eine gemeinsame Antidiskriminierungsstelle einzurichten, was nicht zuletzt auf heftigen Widerstand einzelner Einrichtungen stieß, oder in Österreich eine ähnlich integrierte Dachstruktur geschaffen worden ist.

In Großbritannien zeigt sich ein Wechsel vom Bezug auf Gleichheit zu einem Bezug auf Gleichheit und Vielfalt mit dem Ziel der Bekämpfung von Diskriminierung. Es zeigt sich auch ein neues institutionelles Selbstverständnis, wenn jedenfalls in Großbritannien neue Akteure intensiv mit der Zivilgesellschaft kooperieren, was vorher nicht der Fall war. Dennoch fällt auf, dass noch unklar ist, wie Intersektionalität gedacht werden kann. So soll die neue „*Commission for Equality and Human Rights*“ alle Formen der Diskriminierung bekämpfen, was sich in aller Regel auf die Liste der 6 in Europa als problematisch anerkannten Kategorien bezieht, nämlich Geschlecht, Rasse oder ethnische Herkunft, Religion oder Weltanschauung, Behinderung, Alter und sexuelle Orientierung, doch wird in der Regel hinzugefügt, es gehe um „*particularly racism*“<sup>17</sup>. Was bedeutet das?

In ganz Europa wird auch im Hinblick auf institutionelle Arrangements diskutiert, inwieweit Gleichstellung auf einem Konzept überlappender Diskriminierung, „*intersectionality*“, beruhen muss. Ein konkretes Beispiel kommt aus Großbritannien: Ähnlich wie in Deutschland gab es eine sehr junge Kommission zu Diskriminierung von Behinderten, die durch die Zusammenlegung nicht zuletzt Ressourcen verloren, und doch zu einem „*levelling up*“ beitragen, also zu einer Anhebung des allgemeinen Antidiskriminierungsstandards auch bezüglich der anderen Kategorien. Erfolgreich waren entsprechende Bemühungen der Behindertenlobby, Maßnahmen aus dem Bereich Antirassismus auf Behinderte, aber auch auf Gender auszudehnen (hier: „*public sector duties*“, die Fördermaßnahmen legitimieren).

Vor diesem Hintergrund drängt sich die Frage auf, warum feministische Gleichstellungsakteure, genauer: Frauen in der Gleichstellungsarbeit, die Integration der verschiedenen Gleichstellungsaktivitäten jedenfalls in Großbritannien enthusiastisch begrüßt haben? Hier sind mehrere Erklärungen denkbar (und von Judith Squires in Helsinki pointiert präsentiert worden): Haben sie alle von der Forschung zu Intersektionalität gelernt und ihre konzeptionellen Ausgangspunkte verschoben, wollen also nicht mehr von „Frauen“ ausgehen? Haben sie alle daran geglaubt, durch eine Zusammenführung mit Institutionen zu anderen Diskriminierungen aufgewertet zu werden („*levelling up*“)? Oder: Wollten sie mit den traditionell hinten anstehenden Frauen- oder Genderthemen nicht zurückgelassen werden?

---

<sup>16</sup> <http://www.womenandequalityunit.gov.uk/equality/project/index.htm>.

<sup>17</sup> Die Europäische Kommission betont im white paper den Dialog mit/zwischen verschiedenen communities, hebt aber race und faith besonders hervor.

Fragen nach der Zukunft der Gleichstellungspolitik und des Gleichstellungs- oder Antidiskriminierungsrecht stellten sich schon im eingangs diskutierten Zusammenhang mit Gender Mainstreaming und Managing Diversity. Weitere Fragen stellen sich offenkundig zuhauf. Mehr europäische Forschung tut also Not.

Susanne Baer