

Gleichstellungspolitik in Estland

Inhalt

Daten über die Entwicklung von Gleichstellung.....	2
Ökonomische Unabhängigkeit.....	2
Arbeitsteilung.....	3
Partizipation in Bildung, Wirtschaft und Politik	4
Ziele und Politikfelder von Gleichstellungspolitik.....	5
Hintergrund.....	5
Aktuelle Ziele und Politikfelder.....	6
Institutionalisierung von Gleichstellungspolitik – die nationale „Gender equality machinery“	7
Entwicklung seit den 90er Jahren.....	7
Gleichstellungsgesetz.....	8
Gender Mainstreaming.....	10
Einschätzungen zur estnischen Gleichstellungspolitik.....	11
Wissenschaft.....	11
NGOs	12
UN.....	13
Weiterführende Literatur.....	13

Estland gehört seit der Erweiterung 2004 zu den neuen Mitgliedsländern der EU. Es ist ein Beispiel dafür, wie internationaler und europäischer Rückwind die Entwicklung des Gleichstellungsrechts und den Aufbau einer institutionalisierten Gleichstellungspolitik unterstützt hat. Trotz der Verabschiedung eines modernen Gleichstellungsgesetzes ist eine tatsächliche Gleichstellung der Geschlechter

allerdings noch nicht in Sicht, wie die Daten über die Entwicklung von Gleichstellung zeigen. In den ehemals sozialistischen Ländern herrschte zwar mit dem Zwei-Verdienste-Modell auf den ersten Blick ein Geschlechterregime, das dem egalitär orientierten skandinavischen Modell ähnlich war: Es gab eine hohe Frauen- und Müttererwerbstätigkeit, die auf staatlichen Unterstützungsstrukturen wie Kinderbetreuungsangeboten fußte. Gleichzeitig waren die Geschlechterverhältnisse im Privaten jedoch sehr traditionell ausgerichtet; die Verantwortung für Familie und Haushalt wurde Frauen zugewiesen. Diese geschlechterstereotype Arbeitsteilung schlägt sich bis heute in Estland in einer geschlechterspezifischen Segregation des Arbeitsmarktes und dem europaweit höchstem Lohngefälle, dem Pay-Gap, nieder. Gleichstellungspolitik in Estland steht damit, so die Einschätzung von Seiten der Wissenschaft, der Zivilgesellschaft und der internationalen Staatengemeinschaft, noch am Anfang.

Daten über die Entwicklung von Gleichstellung

Ökonomische Unabhängigkeit

Die Frauenerwerbsquoten lagen in den sozialistischen Ländern des Ostblocks mit 70 bis 80 Prozent ähnlich hoch wie die der Männer, die staatliche Politik unterstützte das Leitbild der voll-erwerbstätigen Mutter durch ein breit ausgebautes Betreuungsangebot ab dem frühesten Kindesalter und durch soziale Leistungen (Betzelt 2007: 28f.). Seit der Unabhängigkeit Estlands 1991 und dem Transformationsprozess vom Sozialismus zum Kapitalismus hat sich der Arbeitsmarkt jedoch zu Lasten von Frauen verändert: Zwar sank für Frauen und Männer die Beschäftigungsquote, bei Frauen allerdings in einem stärkeren Maß. Während 1989 noch 71 Prozent der Frauen im erwerbsfähigen Alter zwischen 15 und 69 Jahren einer Arbeit nachgingen, waren es 1999 nur noch 61 Prozent. Bei den Männern sank die Beschäftigungsquote im gleichen Zeitraum von 82 auf 74 Prozent (Voormann 2005: 317).

2006 konnte Estland dennoch einen Anteil der Frauen an den Beschäftigten von insgesamt 50 Prozent vermelden. Das ist europaweit der höchste Wert. Gründe sind einmal die schlechte Gesundheit und geringere Lebenserwartung von Männern, zum anderen die hohe Arbeitsmarktbeteiligung älterer Frauen, die sogar die der gleich alten Männer übertrifft: von den 87.000 Beschäftigten in der Gruppe der 55-64-

Jährigen waren 50.000 Frauen (www.stat.ee). Zudem ist zu vermuten, dass Frauen eher bereit sind, auch schlecht bezahlte Arbeit anzunehmen: Eine Untersuchung aus dem Jahr 2005 zeigte, dass 62,7 Prozent der arbeitslosen Männer im Schnitt ein Gehalt von 5.000 Estnischen Kronen (EEK) erwarteten, während 37,7 Prozent der Frauen bereit waren, bereits für 3.000 EEK im Monat zu arbeiten, 26,2 Prozent für wenigstens 4.000 EEK. Nur 28 Prozent der Frauen gaben 5.000 Kronen als Mindestmaß an (Council of Europe 2006: 7). Ausdifferenzierte Daten, die auch Unterschiede zwischen Frauen bzw. Männern nach ihrer ethnischen Herkunft, Bildung oder Behinderung aufweisen würden, liegen nicht (auf englisch) vor.

Weitere Herausforderung für die Gleichstellung ist auch in Estland die Lohndiskriminierung: Die Lohnschere öffnet sich in Estland seit der Unabhängigkeit immer weiter. 1992 betrug das durchschnittliche Einkommen von Frauen im Verhältnis zu dem der Männer noch 80 Prozent, der „Pay-Gap“ lag also bei 20 Prozent (Voormann 2005: 325). 2005 war dieser Einkommensunterschied sogar auf 25 Prozent angestiegen, womit Estland und Zypern gemeinsam das Schlusslicht in der europäischen Statistik waren. Im EU-Durchschnitt liegt die geschlechtsspezifische Lohndifferenz bei 15 Prozent (EU-KOM 242: 325).

Arbeitsteilung

Die Segregation der Erwerbsarbeit, also die geschlechtsspezifische Präsenz und Bewertung von unterschiedlichen Tätigkeiten, ist in Estland ebenfalls belegt. Auch vor der Wende ging die hohe Erwerbsbeteiligung von Frauen in Estland nicht mit einer Gleichstellung der Geschlechter am Arbeitsmarkt oder einer partnerschaftlichen Aufteilung der Arbeit für Familie und Haushalt einher, resümiert der estnische Soziologe Rein Voormann: Die Verantwortung für Haushalt und Familie werden den Frauen zugewiesen, der Mann gelte als Familienernährer. Das habe sich auch in der postsozialistischen Ära nicht geändert. Ganz im Gegenteil: Die ökonomische und kulturelle Rechtfertigung für Frauen, aus dem Erwerbsleben auszusteigen, sei – mit allen negativen Folgen - leichter geworden. Gänzlich zu Hause zu bleiben werde nicht als Verstärkung von Geschlechterungleichheit gesehen, sondern in Abgrenzung vom sowjetischen Bild der erwerbstätigen Frau als neue Freiheit empfunden (Voormann 2005: 317+322f.). Die Daten des statistischen Bundesamtes in Estland untermauern die Verantwortung von Frauen für Haushalt und Familie: Frauen wandten 2000 im Durchschnitt pro Tag 4 Stunden und 47 Minuten für Arbeiten in diesem Bereich auf,

Männer dagegen nur 2 Stunden und 41 Minuten. Am größten ist diese Differenz in der Altersgruppe der 15–44-Jährigen. Hier verbringen Frauen 5 Stunden und 17 Minuten mit unbezahlter Arbeit in Haushalt und Familie, Männer dagegen nur 2 Stunden und 47 Minuten (www.stat.ee).

Teilzeitarbeit ist in Estland – wie in den anderen Transformationsstaaten auch – relativ wenig verbreitet: 11 Prozent der estnischen Frauen und knapp fünf Prozent der estnischen Männer gingen 2006 in Teilzeit arbeiten. Im EU-Durchschnitt liegt die Teilzeitquote von Frauen bei 31 und von Männern bei knapp acht Prozent (EU-Komm 242: 27). Ein Drittel der Frauen mit Kindern unter drei Jahren übt in Estland eine Erwerbstätigkeit aus. Bei Müttern, deren Kinder zwischen 4 und 14 Jahre alt sind, steigt diese Rate auf 79 Prozent.

Auch mit Blick auf Branchen ist der Arbeitsmarkt in Estland deutlich zwischen den Geschlechtern aufgeteilt: 72 Prozent der erwerbstätigen Frauen übten eine Arbeit im Dienstleistungssektor aus, 51 Prozent der Männer dagegen im agrarischen und industriellen Sektor (European Council 2006: 6). Die Daten des europäischen Statistikamtes Eurostat zur durchschnittlichen Differenz des Frauen- und Männeranteils in allen Berufen weisen für Estland mit 32 Prozent den am stärksten nach Geschlecht segregierten Arbeitsmarkt in der Europäischen Union aus. (EU-Komm 242: 29).

Partizipation in Bildung, Wirtschaft und Politik

Auch die Bildungsabschlüsse spiegeln den nach Geschlechterlinien aufgeteilten Arbeitsmarkt wider: Männer schlagen tendenziell einen beruflichen Bildungsweg ein, während Frauen eine weiterführende Schule besuchen. 2003 entschieden sich deutlich mehr Jungen (11.322) als Mädchen (5.798) nach der neunjährigen Basisschule für eine berufliche Ausbildung. Immer mehr Schüler und Schülerinnen besuchen eine weiterführende Schule. Im Jahr 2002/2003 waren es 70,8 Prozent, die nach der neunten Klasse weiter zur Schule gingen, davon 81,3 Prozent Mädchen. In Fächern wie Pädagogik, Kunst und den Geisteswissenschaften sind Frauen deutlich überrepräsentiert (4. CEDAW-Bericht 2005: 51). Über die Einkommenserwartungen, die mit diesen beruflichen Bildungsentscheidungen verknüpft sind, liegen jedoch keine Angaben vor. In Führungspositionen der Wirtschaft sind Frauen in Estland mit vier

Prozent jedenfalls deutlich unterrepräsentiert (Estonian Ministry of Foreign Affairs 2004: 2).

Im Hinblick auf die Politik zeigen sich wechselnde Dynamiken. Nachdem sich in der Zeit des Umbruchs Ende der 80er Jahre zunächst viele Frauen politisch in der Freiheitsbewegung engagierten, zogen sie sich danach wieder aus der Politik zurück (Voormann 2005: 317). Der Anteil von Frauen im Parlament ist dennoch in den vergangenen Jahren stetig angestiegen: Während 1995 noch 11,9 Prozent der Abgeordneten Frauen waren, lag dieser Anteil 2003 bei 18,8 Prozent (Council of Europe 2006: 5). Zur Zeit sind von den 101 Sitzen im estnischen Parlament, dem riigikogu, 21 mit Frauen und 80 mit Männern besetzt (www.riigikogu.ee). Damit bewegt sich Estland knapp unter dem EU-Durchschnitt von 23 Prozent Frauen in den Parlamenten. In der seit April 2007 amtierenden sozial-liberal-konservativen Regierung unter dem liberalen Ministerpräsident Andrus Ansip sind 2 Frauen und 12 Männer im Kabinett vertreten (www.valitsus.ee). Dieser Frauenanteil von 16,6 Prozent liegt deutlich unter dem EU-Schnitt von 23 Prozent Frauen bzw. 77 Prozent Männern in den Regierungen.

Ziele und Politikfelder von Gleichstellungspolitik

Hintergrund

Gleichstellung war vor dem Umbruch Ende der 80er Jahre in den sozialistischen Ländern kein Thema, da die Frauenfrage als „gelöst“ galt. Die staatliche Politik und staatliche Betriebe unterstützen das *Leitbild der vollerwerbstätigen Mutter* durch betriebliche soziale Leistungen, ein die Vereinbarkeit förderndes Betriebsklima, finanziell gestützten Elternurlaub und ein breit ausgebautes Kinderbetreuungsangebot (Betzelt 2007: 29). Das wohlfahrtsstaatliche Arrangement von Geschlechterverhältnissen, in Anlehnung an die Forschung zu Wohlfahrtsstaaten das „Geschlechterregime“ genannt, ähnelte mit dieser Ausrichtung am Zwei-Verdienste-Modell somit auf den ersten Blick dem egalitär orientierten skandinavischen Modell (Einen Überblick zu Wohlfahrtsstaaten und Geschlechterregime gibt Kulawik 2005).

Allerdings gab es einen entscheidenden Unterschied: Die traditionelle Arbeitsteilung im Privaten blieb unangetastet. Denn es fehlte ein Veränderungsdruck seitens der Zivilgesellschaft, der bis ins Private gewirkt hätte, wie er in den skandinavischen Ländern zu beobachten war. Insofern muss von einem *getrennten Geschlechterregime im öffentlichen und privaten Bereich* gesprochen werden, das zu einer Mehrfachbelastung von Frauen führte: Neben der vollen Erwerbstätigkeit die Verantwortung für Familienarbeit und Haushalt zu tragen. Ob die hohe Arbeitslosigkeit und reduzierte öffentliche Unterstützungsstrukturen im Zuge der Systemwechsels zu einer Re-Traditionalisierung oder zu der Ausbildung eines neues Geschlechtermodells führen, wird in der Forschung kontrovers diskutiert (Betzelt 2007: 29).

Das heutige Estland ist aus wissenschaftlicher Sicht bislang noch nicht als spezifisches Geschlechterregime beschrieben (Kuhl 2007: 32). Die Beobachtungen von Voormann weisen jedoch in die Richtung einer Re-Traditionalisierung von Geschlechterverhältnissen: Die ökonomische und kulturelle Rechtfertigung, zu Hause zu bleiben, sei für Frauen in der post-sozialistischen Ära gewachsen. Aus dem Erwerbsleben auszusteigen werde nicht als Verstärkung von Geschlechterungleichheit gesehen, sondern in Abgrenzung zum sowjetischen Bild der erwerbstätigen Frau als neue Freiheit empfunden (Voormann 2005: 317+322f.).

Aktuelle Ziele und Politikfelder

Mit der „Konferenz der estnischen Frauen“ wurde 1989 erstmals die breite Diskussion über die Gleichstellung der Geschlechter angestoßen, berichtet das estnische Sozialministerium auf seiner Homepage (www.sm.ee). Das Politikfeld Gleichstellung ist seitdem durch eine Gleichzeitigkeit von Schritten gekennzeichnet, die sich in den alten Mitgliedsstaaten über einen längeren Zeitraum entwickelten: das Schaffen einer nationalen Gesetzesgrundlage, der Aufbau institutioneller Strukturen und inhaltliche Arbeit wurden parallel geleistet (Kuhl 2007: 165). Ein Grund hierfür sind nicht zuletzt internationale Verpflichtungen:

Mit der Ratifizierung der Konvention zur Beseitigung der Benachteiligung von Frauen (CEDAW) 1991 ist Estland Verpflichtungen im Bereich Gleichstellung eingegangen.

Estland ist 2004 der Europäischen Union beigetreten. Im Vorfeld lag ein Schwerpunkt der estnischen Gleichstellungspolitik darauf, den rechtlichen Gleichstellungs-Acquis der

EU – also die einschlägigen europäischen Richtlinien im Gleichstellungsbereich – in nationales Recht umzusetzen und institutionalisierte Strukturen von Gleichstellungspolitik zu schaffen. Pünktlich zum EU-Beitritt am 1. Mai 2004 verabschiedete das estnische Parlament ein modernes Gleichstellungsgesetz (www.sm.ee).

Ebenfalls im Jahr 2004 ist ein *Elterngeld-Gesetz* in Kraft getreten. Dieses sieht eine hundertprozentige Lohnersatzleistung während der einjährigen Elternzeit vor. Das Elterngeld beläuft sich maximal auf 1.003 Euro – das entspricht dem dreifachen durchschnittlichen Monatseinkommen – und mindestens auf 141 Euro. Die ersten sechs Monate können allerdings nur von der Mutter in Anspruch genommen werden. Im Jahr 2004 gingen mit 98,3 Prozent die Mütter mit überwältigender Mehrheit in die Elternzeit (Open Estonia Foundation 2005: 10+31).

Ein weiterer Schwerpunkt der estnischen Gleichstellungspolitik liegt auf dem Kampf gegen Frauenhandel und häusliche Gewalt. Estland hat sich an der Nordisch-Baltischen Kampagne gegen Frauenhandel in den Jahren 2002 und 2003 beteiligt, um in einem ersten Schritt das Ausmaß von Frauenhandel und Prostitution abzustecken. Nach weiteren Projekten hat Estland dann den „Nationalen Aktionsplan gegen Menschenhandel“ für die Jahre 2006 bis 2009 verabschiedet. Richtlinien für die Prävention, die Rehabilitierung der Opfer und die Verfolgung der Menschenhändler sind Bestandteile des Aktionsplans, für dessen Umsetzung das Justizministerium verantwortlich zeichnet. Grundlage für die politische Arbeit im Bereich Schutz gegen häusliche Gewalt ist eine repräsentative Studie, welche das Sozialministerium 2001 durchführen ließ. Ein nationaler Aktionsplan gegen häusliche Gewalt ist für 2008 geplant (Council of Europe 2006: 3ff).

Institutionalisierung von Gleichstellungspolitik – die nationale „Gender equality machinery“

Entwicklung seit den 90er Jahren

Die Beschlüsse der Weltfrauenkonferenz in Peking 1995 und deren Votum für die Strategie des Gender Mainstreaming bildeten für Estland die Grundlage für nationale Gleichstellungspolitik. Im Anschluss an Peking wurde 1996 ein inter-ministerielles

Komitee eingesetzt, das vier prioritäre Arbeitsfelder festlegte:

- das Schaffen institutioneller Strukturen von Gleichstellungspolitik,
- die rechtliche Fixierung von Gleichstellung,
- das Erstellen geschlechterdifferenzierter Statistiken
- und Verbesserung der Situation von Frauen am Arbeitsmarkt – um in der Formulierung konsistent zu bleiben

Um diese Ziele umzusetzen, wurde 1996 ein Gleichstellungsbüro (Gender Equality Bureau) unter dem Dach des Sozialministeriums eingerichtet. Nachdem Estland 1999 beschlossen hatte, Beitrittskandidat der europäischen Union zu werden und somit auch den „Gender Acquis“ erfüllen musste, erhielt die Arbeit des Sozialministeriums im Gleichstellungsbereich 2000 dann auch per Gesetz den Auftrag,

- die Gleichstellung von Frauen und Männern voranzubringen,
- Aktivitäten in diesem Bereich zu koordinieren
- sowie entsprechende Gesetzesentwürfe vorzubereiten (www.sm.ee).

Gleichstellungsgesetz

Das Integrieren der rechtlichen Vorgaben der EU im Gleichstellungsbereich in nationales Recht mündete in das Gleichstellungsgesetz, das am 1. Mai in Kraft getreten ist (www.sm.ee). Die Grundlage hatte bereits das Projekt „Promotion of Gender Equality Mainstreaming“ gelegt, das 1998/1999 mit dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) durchgeführt wurde und in dessen Zuge die notwendigen Gesetzesanpassungen bestimmt wurden. Die Entscheidung für ein eigenständiges Gleichstellungsgesetz traf 2001 der damalige Ministerpräsident Mart Laar. Denn der zuvor verfolgte Ansatz, Gleichstellungsaspekte in die jeweiligen Gesetze zu integrieren (Mainstreaming), war angesichts der Vielzahl der zu verabschiedenden Gesetze nicht zu bewältigen. Die Politologin Mara Kuhl

beschreibt in ihrer Dissertation über Gender Mainstreaming in Estland, wie es der estnischen Frauenbewegung gemeinsam mit dem Sozialministerium gelang, den europäischen Rückenwind im Vorfeld des EU-Beitritts zu nutzen, um ein starkes Gleichstellungsgesetz durchzusetzen (Kuhl 2007: 192ff).

Das Gleichstellungsgesetz verbietet Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, insbesondere im Arbeitsleben. Es bezieht sich nicht nur auf den öffentlichen Dienst, sondern auch auf die Privatwirtschaft. Darüber hinaus sollen Arbeitgeber zu einer angemessenen Repräsentation von Frauen und Männern auf allen Ebenen beitragen. Durch Diskriminierung Geschädigten steht Schadensersatz in einer angemessenen Höhe zu (Gesetzestext unter www.legaltext.ee). Nach Einschätzung estnischer Frauenverbände sowie der Vereinten Nationen ist das Gesetz in Estland noch nicht bekannt genug, so dass es bislang noch nicht genutzt wird, um die eigenen Rechte durchzusetzen.

Mit dem Gleichstellungsgesetz erhielt auch Gender Mainstreaming eine rechtliche Grundlage. GM ist als staatliche Aufgabe definiert: „Ministeriale und lokale Behörden sind aufgefordert, Gleichstellung systematisch und zielbewusst voranzutreiben. Es ist ihre Pflicht, die Bedingungen und Umstände zu verändern, welche die Gleichstellung der Geschlechter verhindern.“ Die Zuständigkeit für die aktive Umsetzung der Gleichstellung ist damit an alle staatlichen Institutionen auf allen Ebenen und bei allen Aktivitäten zugewiesen. Das Gesetz gibt geschlechterdifferenzierte Folgenabschätzungen und eine institutionalisierte Unterstützungsstruktur als Instrumente vor. Es erfüllt damit die formellen Vorgaben für eine strukturelle, umfassende Umsetzung von Gleichstellung als Querschnitt, konstatiert Kuhl (Kuhl 2007: 198). Die institutionelle Struktur sieht folgendermaßen aus:

- Die Behörden sollen bei der Planung, Implementation und Beurteilung von nationalen, regionalen und institutionellen Strategien, Politikprogrammen und Aktionsplänen die unterschiedlichen Lebenslagen von Frauen und Männern berücksichtigen.
- Einem/einer unabhängigen Gleichstellungsbeauftragten (Gender Equality Commissioner) kommt laut Gesetz die Funktion zu, die Umsetzung zu

überwachen und zu unterstützen und der Regierung Vorschläge für Gesetzesänderungen bzw.- vorhaben zu machen. Gleichzeitig fungiert sie als Beschwerdestelle für Diskriminierungen. Trotz vielfältiger Aufgaben ist die Gleichstellungsbeauftragte nur mit geringen personellen Ressourcen ausgestattet (CEDAW- Schattenbericht 2007: 3)

- Das Ministerium für Soziales hat die Aufgabe, den Implementationsprozess beratend zu unterstützen und darüber zu berichten sowie Gesetzesfolgenabschätzungen vorzunehmen.
- Auch ein Gleichstellungsrat (Gender Equality Council) als Beratungsgremium für die Regierung ist im institutionellen Gefüge vorgesehen, muss aber noch eingerichtet werden.
- Das Gleichstellungsbüro selbst wurde mit dem Gesetz zu einer eigenständigen Abteilung für Gleichstellung aufgewertet. Die personellen Ressourcen blieben mit sechs Personen aber weiterhin beschränkt und auch der politische Einfluss ist gering (Kuhl 2007: 175). Seit 2007 ist zusätzlich das Feld der Familienpolitik in der Gleichstellungsabteilung angesiedelt, das in zugehört um zwei Mitarbeiterinnen auf acht aufgestockt wurde (CEDAW- Schattenbericht 2007: 4).

Gender Mainstreaming

Die Umsetzung von GM konzentriert sich bislang auf die Bereiche Recht und Wissensvermittlung (Kuhl 2007: 216). Seit 1997 läuft das Training von Verwaltungsangestellten, um ihr Bewusstsein für Gleichstellungsfragen zu wecken und sie zu befähigen, in ihrer Facharbeit GM anzuwenden (Council of Europe 2006: 2). Der Bericht der schwedischen Regierung über die Umsetzung von GM in der Europäischen Union hat Estland – neben Schweden – als gutes Beispiel für umfassende Gender Trainings gelobt (Ministry of Integration and Gender Equality 2007: 15). Im Rahmen des EU-Twinning-Projekts „Development of Administrative Capacities of National Authorities in the Field of Gender Mainstreaming“ 2004 – 2005 - Twinning ist ein Förderprogramm für die neuen Beitrittsländer – wurden zweitägige Fortbildungen für 180 Beamte und Beamtinnen auf nationaler und lokaler Ebene durchgeführt. Das Kabinett erhielt einen einstündigen Vortrag über Gender Mainstreaming (Kuhl 2007:

203). Eine Weiterführung ist geplant: Der Aktionsplan der Regierung für die Jahre 2007 bis 2013 sieht vor, durch Trainings die Bereitschaft zu schaffen, Gleichstellung als Querschnitt in alle Aktionspläne und Politiken zu integrieren (Council of Europe 2006: 2). Frauenverbände bemängeln allerdings, dass nach dem EU-Beitritt die Zahl der Trainings zurückgegangen sei.

Einschätzungen zur estnischen Gleichstellungspolitik

Wissenschaft

Mit dem Gleichstellungsgesetz aus dem Jahr 2004 hat die Estland die rechtlichen und institutionellen Voraussetzungen für eine umfassende Umsetzung von Gleichstellung als Querschnitt geschaffen. Der Prozess der Umsetzung steht allerdings noch am Anfang, so das Resümee von Mara Kuhl in ihrer Dissertation über GM in Estland. Beispielsweise das Einrichten einer interministeriellen Arbeitsgruppe – grundlegend für den Querschnittsansatz - sei bis dato nicht gelungen. Dieses Scheitern führt sie auf den fehlenden Top-Down-Rückhalt innerhalb der Regierung zurück, dem Parlament bescheinigt sie eine „tendenziell gleichstellungsfeindliche“ Haltung, gesellschaftlich sei das Thema Gleichstellung marginalisiert. Bisherige Erfolge seien dem bottom-up-Druck einzelner Akteur/-innen in der Ministerialverwaltung zu verdanken. Ihnen ist es gelungen, punktuell gemeinsam mit Frauenverbänden die - durch die internationalen Beziehungen aufgestoßenen - „Windows of Opportunities“ zu nutzen, etwa bei der Verabschiedung des Gleichstellungsgesetzes im Vorfeld des EU-Beitritts. Insgesamt ist der politische Einfluss der Gleichstellungsabteilung aber als gering einzustufen, so Kuhl, deren Ressourcen zu gering. Die bisherigen Aktivitäten zu Gender Mainstreaming seien ohne die Zusammenarbeit und ohne die Finanzierung internationaler Organisationen wie der Vereinten Nationen und der Europäischen Union nicht denkbar gewesen. Eine eigenständige nationale Finanzierung der Umsetzungsaktivitäten ist bislang nicht erfolgt, lediglich die Ko-Finanzierung der Kooperationsprojekte. Mit dem Beitritt zur EU versiegen Geldquellen aus Beitrittförderungsprojekten wie beispielsweise Twinning, was sich deutlich bemerkbar macht. Ob das Engagement internationaler Organisationen und der Rückenwind der EU ausgereicht haben, um den nationalen Demokratisierungsprozess in Estland nachhaltig in Schwung zu bringen, müsse sich noch zeigen (Kuhl 2007: 170 ff, 211ff, 227ff).

NGOs

Auch die Frauenverbände kommen zu einer kritischen Einschätzung über den Stand der Umsetzung von Gender Mainstreaming: Sie begrüßen zwar das Gleichstellungsgesetz, allerdings sei zu wenig getan worden, um es in der Öffentlichkeit bekannt zu machen. Es fehle der politische Wille sowie die Kompetenz in den Verwaltungen, um die Gleichstellung der Geschlechter voranzubringen, bemängeln die Frauenverbände in ihrem Schattenbericht zur Umsetzung der Konvention zur Beseitigung der Benachteiligung von Frauen, den sie im Sommer 2007 vorgelegt haben. In der fachlichen Arbeit sei GM noch nicht angekommen: Unterm Strich werde in Politikprogrammen oder Aktionsplänen eine Genderperspektive nicht ausreichend berücksichtigt oder geplante Maßnahmen sind finanziell nicht abgesichert: Zwar sieht beispielsweise der mittelfristige Haushaltsplan für die Jahre 2008 bis 2011 Instrumente wie Gender Mainstreaming und Maßnahmen wie eine Strategie gegen häusliche Gewalt und einen Aktionsplan gegen Frauenhandel vor – allerdings sind für das Jahr 2008 keine Mittel vorgesehen, bemängeln die NGOs. Auch geschlechterdifferenzierte Gesetzesfolgenabschätzungen werden noch nicht durchgeführt. Die Frauenverbände fordern, weiterhin Gender-Trainings für die Verwaltungsangestellten anzubieten – nach dem EU-Beitritt 2004 sei die Anzahl der Seminare und Workshops in diesem Bereich stark zurückgegangen.

Auf heftige Kritik seitens der Frauenverbände stößt die geringe Ausstattung der institutionalisierten Akteure: Die personelle Ausstattung des Gender Equality Commissioners sei mit zwei Personen zu klein, als dass er seine vielfältigen Aufgaben ausfüllen könne. Neben dem Überwachen, ob dem Gleichstellungsgesetz auf allen Ebenen entsprochen wird, gehört dazu sein Rolle als Beschwerdestelle für Diskriminierungen. Zudem soll der Gender Equality Commissioner nach einem Gesetzesentwurf der Regierung zukünftig auch für Diskriminierungen aufgrund der Herkunft, des Alters, der sexuellen Orientierung, der Religion oder einer Behinderung zuständig sein, was eine weitere Verschärfung der Situation bedeuten würde. Die Aufgaben der ohnehin kleinen Gleichstellungsabteilung im Sozialministerium wurden im Juni 2007 um den Bereich Familienpolitik erweitert – Gleichstellung droht damit an den Rand gedrängt zu werden, befürchten die Frauenverbände (CEDAW-Schattenbericht 2007: 4ff).

UN

Auch der UN-Ausschuss für die „Beseitigung der Diskriminierung der Frau“ hat seiner Stellungnahme zum 4. CEDAW-Bericht der estnischen Regierung Fortschritte im Bereich des Rechts gelobt, jedoch den Handlungsbedarf beim Erreichen tatsächlicher Gleichstellung angemahnt. Der UN-CEDAW-Ausschuss teilt die Bedenken der estnischen Frauenverbände, dass die nationale Gleichstellungs-Infrastruktur nicht mit ausreichenden Ressourcen ausgestattet ist. Er mahnt eine personelle und finanzielle Aufstockung an und spricht sich für erweiterte Kompetenzen aus. Zudem haben die Regierungsparteien bislang keine konsistente und nachhaltige Umsetzung einer Gleichstellungsorientierung in Politikfelder und -programme erkennen lassen, so die Kritik von internationaler Seite. Die „tiefverwurzelten, patriarchalen“ Stereotype über die Zuständigkeiten von Frauen und Männern in Familie und Gesellschaft seien besorgniserregend, da sie Auswirkungen auf die Situation von Frauen auf dem Arbeitsmarkt, ihre Berufswahl und ihre Partizipation am politischen Leben und an Entscheidungspositionen haben. Der Ausschuss legt der estnischen Regierung insbesondere ans Herz, Maßnahmen zu ergreifen um das Pay-Gap zu verringern (UN-CEDAW-Ausschuss 2007ff.).

Weiterführende Literatur

- Kuhl, Mara: Umsetzungsbedingungen für eine europäische Gleichstellungsstrategie im post-kommunistischen Kontext: Gender Mainstreaming in Estland, Postdam 2007 (Elektronisch veröffentlicht auf dem Publikationsserver der Universität Potsdam unter <http://opus.kobv.de/ubp/volltexte/2007/1515/>)
- Kulawik, Teresa: [Wohlfahrtsstaaten und Geschlechterregime im internationalen Vergleich](#), gender...politik...online 2005
- Open Estonia Foundation: [Equal Opportunities for Women and Men. Monitoring law and practice in Estonia](#), by Sepper, Mari-Liis/Linntam, Marika, New York
- Voormann, Rein: [The Gendered Perception of Social Problems in Post-Soviet Estonian Society: A Qualitative Perspective](#). In: [Nationalities Papers](#), 33. Jahrgang (2005), S. 315-331

- Betzelt, Sigrid: [„Gender Regimes“: Ein ertragreiches Konzept für die komparative Forschung.](#) Literaturstudie, [Zentrum für Sozialpolitik an der Universität Bremen,](#) Arbeitspapier 12/2007

Berichte der estnischen Regierung über ihre Gleichstellungspolitik

- Council of Europe: [6th European Ministerial Conference on Equality between Women and Men: Estonia. Report presented by the national delegation,](#) Stockholm 2006
(Europarat: 6. Ministerkonferenz über die Gleichstellung zwischen Frauen und Männern: Estland. Report der nationalen Delegation)
- Committee on the Elimination of Discrimination against Women: [Consideration of reports submitted by States parties under article 18 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women. Fourth periodic report of States parties Estonia,](#) New York 2005
(4. CEDAW-Bericht der estnischen Regierung)
- Estonian Ministry of Foreign Affairs: [Estonia Today. Women and Men – Equal Rights in Estonia. Fact Sheet 2004](#) (Estnisches Außenministerium: Estland Heute. Frauen und Männer – Gleiche Rechte in Estland. Fakten 2004)

Bewertungen der estnischen Gleichstellungspolitik

- Committee on the Elimination of Discrimination against Women: [Concluding comments of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women: Estonia,](#) New York 2007
(Kommentar des UN-CEDAW-Ausschusses über den vierten Bericht der estnischen Regierung über die Umsetzung der Konvention über die Eliminierung von Diskriminierung gegen Frauen)
- Estonian Women's Associations Roundtable: [Shadow Report on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women 2007](#)
(Schattenbericht zum 4. CEDAW-Report der estnischen Regierung)
- Ministry of Integration and Gender Equality, Sweden: [Gender Mainstreaming in the EU Member States: Progress, Obstacles and Experiences at Governmental level,](#) by Sterner, Gunilla/Biller, Helene, Stockholm 2007
(Ministerium für Integration und Gleichstellung: Gender Mainstreaming in den

- EU-Mitgliedsstaaten: Fortschritte, Widerstände und Erfahrungen auf Regierungsebene)
- EU-Kommission: [Mitteilung der Kommission an das europäische Parlament, den Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Bekämpfung des geschlechtsspezifischen Lohngefälles](#), Juli 2007, (KOM(2007) 424)

Sie finden diesen Text mitsamt allen Links auch auf der Homepage des GenderKompetenzZentrums unter:

<http://www.genderkompetenz.info/gendermainstreaming/strategie/gleichstellungspolitik/eu/mitgliedsstaaten/estland/>

Stand 12/2007, erarbeitet von Miriam Hoheisel