

ÖFFENTLICHE GLEICHSTELLUNGSPOLITIK IN SPANIEN: JENSEITS VON „ONE SIZE FITS ALL“

Noemí López Trujillo,
Madrid, 29. März 2021

Nach seinem Wahlsieg im April 2008 und der erneuten Ernennung zum Ministerpräsidenten verkündete der Sozialist José Luis Rodríguez Zapatero die Schaffung eines Gleichstellungsministeriums. Mit dieser Aufwertung des Gleichstellungsthemas wollte man eine Struktur fördern, die im Einklang mit den ersten großen Maßnahmen feministischer Politik wie dem Gesetz gegen geschlechtsspezifische Gewalt (2004) und dem Gesetz zur tatsächlichen Gleichstellung von Männern und Frauen (2007) steht.

Doch nur zwei Jahre später, inmitten einer Krise, schaffte Zapatero im Zuge einer Umstrukturierung der Regierung das Gleichstellungsministerium in dieser Form ab, das nun wieder ein Staatssekretariat war. Die damit von der PSOE-Regierung lancierte Botschaft lautete, dass in Krisenzeiten die öffentliche Politik zur Verringerung der

Ungleichheit zwischen den Geschlechtern ein Thema zweiter Ordnung ist, da die großen Themen (zufällig die historisch eher männlich geprägten, wie Wirtschaft und Beschäftigung) die relevanten und vorrangigen seien.

Das Jahrzehnt der Austerität unter der Regierung der PSOE und vor allem der Volkspartei (PP), seit sie im November 2011 an die Macht kam, war geprägt von [Haushaltskürzungen](#), sowohl direkten – etwa in Form des Pflegegesetzes, durch das die Pflege von Angehörigen auf die Frauen zurückfällt – als auch indirekten – durch Kürzung des Budgets für Gleichstellung, da deren Bedeutung herabgestuft wurde. So hatten die ersten großen Maßnahmen feministischer Politik nicht das nötige Budget für eine angemessene Ausgestaltung.

Im Januar 2020, nach zwei Wahlen im Jahr 2019, einigten sich die PSOE und Unidas Podemos (UP) auf die Bildung einer Koalitionsregierung. Eine der ersten Entscheidungen war die erneute Einrichtung des Gleichstellungsministeriums als eigenständiges Ressort im Jahr 2008 – in diesem Fall unter der Federführung von UP und nicht der PSOE.

GLEICHSTELLUNGSPOLITIK VOR DEM EINTRITT VON UP IN DIE REGIERUNG

Das [Gesetz gegen geschlechtsspezifische Gewalt](#) war bahnbrechend in Europa, das in dieser Hinsicht rückständig ist. Es mangelt an spezialisierten Gerichten, obwohl das Gesetz ausdrücklich besagt, dass es „in jedem [Gerichts-]Bezirk eines oder mehrere“ geben soll, sowie an umfassenden forensischen Begutachtungsstellen. Es gibt zahlreiche Provinzen in Spanien, die nicht über diese gesetzlichen Instrumente verfügen, die eine spezifische und effektive Antwort auf geschlechtsspezifische Gewalt bieten sollen.

Ferner hat man dieses Gesetz, obwohl es umfassend ist, als eine Norm betrachtet, die – nachdem ein Problem aufgetreten ist – Lösungen über das Strafgesetzbuch bietet. Dadurch wurde das Potenzial des Gesetzes in Bereichen wie Entschädigung und Erziehung geschmälert.

Etwas Ähnliches geschieht mit dem Abtreibungsgesetz, das in Wirklichkeit eine Norm zur Geschlechts- und Fortpflanzungsgesundheit ist. Die vom Gesetzgeber vorgeschlagene affektive Sexualerziehung mit Blick auf Genderthemen ist mangelhaft. In einer Zeit, in der die PP den Zugang zu kostenloser Abtreibung zur Zielscheibe ihres Diskurses machte, musste die feministische Bewegung ihre Agenda aufgeben und eine Reform stoppen, die eine Rückkehr zu 1985 anstrebte. Die Aufhebung des Gesetzes konnte verhindert werden, aber die PP schaffte es, das Gesetz von 2010 so zu reformieren, dass es Minderjährigen im Alter von 16 und 17 Jahren nicht mehr erlaubt ist, ihre Schwangerschaft ohne elterliche Zustimmung abubrechen, was bis heute in Kraft ist.

Darüber hinaus gibt es mehrere Regionen in Spanien, die keine Schwangerschaftsabbrüche anbieten. Diejenigen Frauen, die sie verlangen, werden an Privatkliniken (mit denen der öffentliche Gesundheitsdienst ein Abkommen hat) in anderen Provinzen und sogar in anderen autonomen Gemeinschaften verwiesen. Laut dem [jüngsten Bericht des Gesundheitsministeriums über freiwillige Schwangerschaftsabbrüche](#) gab es 2019 13 Provinzen, die keinen einzigen Schwangerschaftsabbruch gemeldet (und somit auch nicht durchgeführt) haben. Für Migrantinnen gibt es zudem Hindernisse im Zusammenhang mit ihrer unregelmäßigen administrativen Situation, wie die Organisation Women's Link in [diesem Bericht](#) aufzeigt. Auch die dreitägige Bedenkzeit ist immer noch obligatorisch.

Andererseits hat die durch COVID-19 ausgelöste Krise gezeigt, dass in privaten Haushalten [dieselben geschlechtsspezifischen Ungleichheiten](#) reproduziert werden wie in Fabriken und Büros – entweder weil es die Frauen sind, die sich zu Lasten einer bezahlten Arbeit um Angehörige kümmern, oder weil diese Umgebungen [ausbeuterische Arbeitsbedingungen](#) für interne und externe Hausangestellte fördern.

Der feministische Streik von 2018, der sowohl die produktive als auch die reproduktive Arbeit betraf, bereitete in diesem Sinne den Weg dafür, dass das eher hegemonische Konzept der „Conciliación“ (Vereinbarung) – Grundlage sowohl für das Gesetz über die tatsächliche Gleichstellung von Männern und Frauen als auch für das [Königliche Gesetzesdekret von 2019](#) für gleichmäßig aufgeteilten und nicht übertragbaren Mutterschafts- bzw. Vaterschaftsurlaub – von dem der „Betreuung“ abgelöst wird.

WAS UP IN BEZUG AUF DIE GLEICHSTELLUNG VORSCHLÄGT

Das Gleichstellungsministerium von Irene Montero hat vier wichtige Maßnahmen auf den Weg gebracht: das Gesetz zur sexuellen Freiheit, den Mitverantwortungsplan (Plan Corresponsables), das Trans-Gesetz und die Aufhebung der Reform des Abtreibungsgesetzes. Ein Fahrplan, der von der Autonomie des Körpers – in Sexualität, Reproduktion und Identität – getragen wird.

GESETZ ZUR SEXUELLEN FREIHEIT

Bei dem Gesetzesentwurf zur sexuellen Freiheit oder dem „Nur Ja ist Ja“-Gesetz geht es um die Frage der Einwilligung. Dieser Begriff bildet den Mittelpunkt des Falls „La Manada“, bei dem fünf Männer wegen Gruppenvergewaltigung einer Frau in Pamplona zu 15 Jahren Gefängnis verurteilt wurden. Die Untersuchung des Falles und die ersten beiden Urteile, die den Tatbestand des Missbrauchs und nicht des sexuellen Übergriffs erfüllten, lösten eine Welle feministischer Proteste auf den Straßen aus, mit dem Ruf nach Abschaffung des Missbrauchs-Tatbestandes. Damals versprach die 2018 nach einem Misstrauensantrag gegen die PP wieder an die Macht gekommene PSOE eine Reform des Strafgesetzbuches, was die damals in der Opposition befindliche Fraktion Unidas Podemos aufgriff, indem sie [ein Gesetz](#) zur Ausmerzung von sexueller Gewalt einbrachte.

Der aktuelle Entwurf des Gesetzes zur sexuellen Freiheit, den Monteros Ministerium ausarbeitet, behandelt relevante Themen zu Gesundheit und sexueller Freiheit von Frauen, insbesondere in Bezug auf Entschädigung, aber auch in Bezug auf die Betreuung der Opfer. Ein Beispiel ist die Einrichtung von 24-Stunden-Krisenzentren mit spezialisierten Fachkräften sowie der Vorschlag eines umfassenden Ansatzes im Bildungsbereich. Die ganze Aufmerksamkeit wurde jedoch auf das Strafrechtssystem gerichtet – mit der Gleichstellung der Straftatbestände Missbrauch und sexueller Übergriff und der Einführung neuer Straftatbestände wie der sexuellen Belästigung auf der Straße. Derzeit wird im Strafgesetzbuch zwischen sexuellem Missbrauch und sexuellem Übergriff unterschieden. In beiden Fällen liegt keine Einwilligung des Opfers vor. Der Unterschied besteht darin, dass bei einem Übergriff Gewalt oder Einschüchterung angewendet wird, bei einem Missbrauch hingegen nicht.

Der Gesetzentwurf zielt darauf ab, den spanischen Rechtsrahmen an die Istanbul-Konvention anzupassen, die 2011 vom Europarat verabschiedet und [2014 von Spanien ratifiziert wurde](#) und in deren Artikel 36.2 es heißt: „Die Einwilligung der Person muss freiwillig als Ergebnis ihres freien Willens, was im Zusammenhang der jeweiligen Begleitumstände beurteilt wird, erteilt werden.“ Das Fehlen der Einwilligung ist in Spanien zwar bereits geregelt, der Vorschlag des Gleichstellungsministeriums definiert jedoch, was unter Einwilligung zu verstehen ist, und verzichtet dabei auf das Erfordernis von Gewalt oder Einschüchterung, um als Übergriff zu gelten. Damit wird betont, dass das zu schützende Rechtsgut die sexuelle Freiheit der Frau ist, und nicht das Leben selbst (das durch die Einführung von strafverschärfenden Umständen geschützt wäre).

Der Generalrat der rechtsprechenden Gewalt (Consejo General del Poder Judicial) in Spanien hat sich jedoch in einem rechtsverbindlichen Bericht dagegen ausgesprochen, die Definition von Einwilligung gesetzlich festzulegen, da er der Meinung ist, dass der derzeitige Rahmen bereits die Anforderungen der Istanbul-Konvention erfülle.

Andererseits wurde das vorgeschlagene Gesetz zur sexuellen Freiheit Monate nach seiner Verabschiedung im Ministerrat modifiziert und beinhaltete nun die „tercería locativa“ – die Bestrafung der Besitzer von Lokalen, die Gewinne mit Prostitution machen. Innerhalb der feministischen Pro-Derechos hat dies Kritik hervorgerufen, weil diese Maßnahme Sexarbeiterinnen – viele von ihnen ohne Papiere – in die Illegalität treibe.

PLAN CORRESPONSABLES

Mit dem Mitverantwortungsplan (Plan Corresponsables) ist der Grundstein für die Schaffung eines staatlichen Betreuungssystems gelegt. Zunächst sollen Betreuungsbörsen für Kinder unter 14 Jahren eingerichtet werden. Das Ziel ist erstens, dass auch weniger privilegierte Familien die Betreuung auslagern können, und zweitens, dass sowohl junge Menschen als auch Frauen über 45, die bisher privat ihre Kinder betreut haben, Zugang zu einem Arbeitsplatz mit Garantien erhalten.

Es gibt noch ein paar unbekannte Details zu diesem Plan, u. a., welches Gehalt für diese Arbeit gezahlt wird und welche Aufgaben sie umfassen wird. Mit einem Budget von 200 Millionen Euro sollen die autonomen Gemeinschaften diese Fragen im Rahmen ihrer Befugnisse und bei gleichmäßiger Verteilung von 190 Millionen Euro ausarbeiten. Das Gleichstellungsministerium hat bereits festgelegt, dass es für Alleinerziehende, Opfer von geschlechtsspezifischer Gewalt und anderen Formen von Gewalt gegen Frauen, für Frauen in Langzeitarbeitslosigkeit, Frauen über 45 Jahre oder Familieneinheiten, in denen es andere Belastungen im Zusammenhang mit der Betreuung gibt, einen vorrangigen Zugang zu diesem System geben wird. Außerdem soll die Höhe des Einkommens berücksichtigt werden.

Ein weiteres Ziel dieser öffentlichen Politik ist die Professionalisierung der Betreuungsarbeit, die viele Frauen inoffiziell leisten. Zu diesem Zweck werden Betreuungsbörsen geschaffen, die Stellen vornehmlich an zwei Profile vergeben: einerseits an junge Menschen mit Bezug zu Sozial- und Sportpädagogik, Kindererziehung und Kindergarten; andererseits werden in diese Börsen auch Personen mit Berufserfahrung im formellen und informellen Betreuungsbereich einbezogen, insbesondere Frauen über 45 Jahre, also hauptsächlich Hausangestellte.

Um der Arbeit, die diese Frauen inoffiziell geleistet haben, eine professionelle Form zu geben, ist ein Akkreditierungsmechanismus angedacht, der nicht-professionelle Erfahrungen in der Betreuungsarbeit anerkennt und für die oben erwähnten Betreuungsbörsen qualifizierte Kompetenzprofile erstellt.

Einige Fachleute weisen darauf hin, dass für eine wirklich effektive Politik andere Initiativen notwendig seien, etwa die Reform des Ausländerrechts und die Legalisierung von Migrantinnen, die einen großen Teil der Betreuungskräfte in Spanien stellen. Darüber hinaus wären andere Maßnahmen ratsam, wie z. B. eine zeitliche Neuorganisation, etwa die Verkürzung des Arbeitstages, sowie das Angebot von Zuwendung und Betreuung nicht nur für Minderjährige, sondern auch für abhängige ältere Menschen.

Dies steht auch im Zusammenhang mit einer weiteren Forderung: der Verlängerung des Mutterschaftsurlaubs (derzeit 16 Wochen bzw. vier Monate). Das Königliche Gesetzesdekret von 2019 sah bei der Geburt eines Kindes eine gleichmäßige Aufteilung der Elternzeit vor. Umgesetzt wurde dies durch die Verlängerung der

Elternzeit für Männer (bzw. nicht gebärenden Elternteile). Inzwischen können beide Elternteile 16 Wochen in Anspruch nehmen, sechs davon sind obligatorisch und gleichzeitig.

Irene Montero erklärte Anfang 2021 [in einem Interview](#), dass der Mutterschaftsurlaub auf sechs Monate verlängert werden sollte. Sie machte jedoch keine näheren Angaben dazu, ob auch der Vaterschaftsurlaub verlängert werden soll, damit die Elternzeit weiterhin gleichmäßig aufgeteilt und nicht übertragbar bleibt. Dieser Aspekt hat nach wissenschaftlichen Erkenntnissen große Bedeutung, um das Lohngefälle zu verringern. Die aktuelle Dynamik, die die Feminisierung von Armut und Prekarität erzeugt, wird dadurch allein allerdings nicht umgekehrt.

TRANS-GESETZ

Der Vorschlag für ein Trans-Gesetz ist auch deshalb relevant, weil er bei dem Teil des Feminismus (auch innerhalb der PSOE selbst), der die biologische Komponente des Geschlechts essentialisiert, auf Widerstand stößt. Diese Norm soll sich an der geschlechtlichen Selbstbestimmung orientieren – ein [Verfahren](#), das vom Europarat und der Europäischen Kommission [befürwortet wird](#). Sie soll das [sozialistische Gesetz von 2007](#) aufheben und es Trans-Personen ermöglichen, eine rechtliche Identität entsprechend ihres Geschlechts zu erlangen, ohne dass eine obligatorische Hormonbehandlung oder medizinische und psychologische Begutachtungen (wie im aktuellen Gesetz festgelegt) erforderlich sind. Eine Möglichkeit, die Trans-Kinder im Alter von 16 und 17 Jahren ohne die Notwendigkeit einer elterlichen Zustimmung nutzen können.

Was die Abschaffung der Voraussetzungen für die Änderung des eingetragenen Geschlechts angeht, ist der vom Gleichstellungsministerium vorbereitete Entwurf dem von der PSOE im Jahr 2017 vorgelegten und bearbeiteten Vorschlag sehr ähnlich. Die Vizepräsidentin der PSOE Carmen Calvo ist jedoch der Meinung, dass dies im Jahr 2021 zu Rechtsunsicherheit führen könnte. Im Moment ist das Projekt noch nicht einmal im Ministerrat abgesegnet, und angesichts der Blockade haben andere Fraktionen parallel einen Gesetzentwurf eingereicht, der noch nicht zur Bearbeitung zugelassen ist.

Das Trans-Gesetz schlägt grundlegende und gemeinsame Regeln für ganz Spanien in verschiedenen Bereichen vor: Gesundheit, Beschäftigung, Bildung, Justiz und Sport. Gleichzeitig wird auch ein breiteres LGBTI-Gesetz ausgearbeitet, auf dessen Grundlage Mechanismen gegen die Diskriminierung dieser Gruppe eingeführt werden sollen.

AUFHEBUNG DER REFORM DES ABTREIBUNGSGESETZES

Die Aufhebung der Reform des Abtreibungsgesetzes würde die 2010 verabschiedete Norm wieder in Kraft setzen und Minderjährigen im Alter von 16 und 17 Jahren erneut Abtreibungen ohne die obligatorische Zustimmung der Eltern erlauben. Der angekündigte Vorschlag erfüllt zwar eine der feministischen Forderungen (Autonomie auch für Minderjährige, die das gesetzliche Alter zum Heiraten, Arbeiten oder zum Einwilligen in sexuelle Beziehungen erreicht haben), nicht aber andere wie die Beseitigung territorialer und sozialer Ungleichheit bei Abtreibungsmöglichkeiten und die Abschaffung der obligatorischen Bedenkzeit vor einem freiwilligen Abbruch einer Schwangerschaft.

Die öffentliche Politik von Monteros Ministerium basiert zwar auf vier verschiedenen Achsen. In Wirklichkeit handelt es sich aber, wie bereits erwähnt, um einen Fahrplan, der auf Autonomie aufbaut: auf der Autonomie der Körper. Sei es, um sexuelle Freiheit auszuleben, um zu entscheiden, ob wir Mütter sein wollen und wie wir erziehen/betreuen wollen, oder um unsere Identität auszudrücken. In diesem Sinne scheint die Politik einen Schritt über das Erreichen von bloßer Gleichheit zwischen Männern und Frauen hinauszugehen, verstanden vom institutionellen Feminismus als die Gleichstellung von Rechten zwischen Männern und Frauen in einem Szenario, in dem die männlichen Logiken nicht umgekehrt werden.

So scheint das Bestreben des Gleichstellungsministeriums einen reformistischen Geist zu haben, den Blick auf einen Horizont gerichtet, an dem eine tiefgreifende soziale Transformation stattfindet. Dieses Ziel könnte jedoch durch die Streitigkeiten zwischen den beiden Regierungsparteien in Mitleidenschaft gezogen werden und die Gesetzesvorschläge könnten zu einer Verhandlung darüber werden, wem was zusteht und welche Zugeständnisse gemacht werden.

