GENDER
OPEN
REPOSITORIUM

»Geleitet von dem Willen der Bürgerinnen und Bürger...« : Feministische Betrachtungen zum europäischen Verfassungsvertrag

Hergenhan, Jutta

2005

https://doi.org/10.25595/708

Veröffentlichungsversion / published version
Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Hergenhan, Jutta: *»Geleitet von dem Willen der Bürgerinnen und Bürger...« : Feministische Betrachtungen zum europäischen Verfassungsvertrag*, in: Feministische Studien : Zeitschrift für interdisziplinäre Frauen- und Geschlechterforschung, Jg. 23 (2005) Nr: 2, 214-227. DOI: https://doi.org/10.25595/708.

Diese Publikation wird zur Verfügung gestellt in Kooperation mit dem Walter de Gruyter Verlag.

Erstmalig hier erschienen / Initial publication here: https://doi.org/10.1515/fs-2005-0204

GenderOpen – Repositorium für die Geschlechterforschung: www.genderopen.de

FREIE UNIVERSITÄT BERLIN

HUMBOLDT-UNIVERSITÄT ZU BERLIN

Jutta Hergenhan

»Geleitet von dem Willen der Bürgerinnen und Bürger ...«. Feministische Betrachtungen zum europäischen Verfassungsvertrag

Wären das französische und das niederländische EU-Referendum nicht dazwischen gekommen, so hätte die Ratifizierung des Europäischen Verfassungsvertrages nach der letzten Erweiterungsrunde auf 25 Mitgliedstaaten lediglich einen weiteren Schritt in der im Anschluss an den Zweiten Weltkrieg begonnenen wirtschaftlichen und politischen Integration des europäischen Kontinents dargestellt. Die Kritik an der wirtschaftsdominanten Ausrichtung der EU und der Intransparenz ihrer Entscheidungsmechanismen, welche auch schon bei früheren Abstimmungen in Dänemark, Norwegen und Schweden gerade Frauen zur Verweigerung ihrer Zustimmung zum europäischen Projekt veranlasst hatte (Liebert 1998, 19 f.), haben nun aber den Prozess ins Stocken gebracht. Auch dieses Mal stellt sich aus frauenpolitischer Perspektive die Frage, inwiefern dieser Grundlagentext die Gleichberechtigung der Geschlechter in der EU fördert oder behindert. Eine geschlechterpolitische Bewertung des Verfassungsvertrages ist allerdings nur unter Berücksichtigung der Besonderheiten des politischen Gebildes EU und seiner historischen Entwicklung möglich. Dazu gehört seine hybride Beschaffenheit zwischen supranationaler Organisation und postnationaler Staatlichkeit, sein strukturelles Demokratiedefizit und sein auf dem Gründervätermythos beruhender Grundkonsens von Frieden durch wirtschaftliche Integration. Vor diesem Hintergrund soll gefragt werden, welche Rolle die Frauenfrage in der Geschichte der EU und bei der letzten Erweiterungsrunde gespielt hat, wie der Verfassungsvertrag den geschlechterpolitischen *acquis* integriert hat und inwiefern Frauen an seiner Ausarbeitung beteiligt waren. Abschließend soll eine theoretische Bewertung der Rolle von Frauen und Frauenpolitik im Rahmen der europäischen Integration vorgenommen werden.

Entwicklung und Charakteristika von Frauenrechten auf europäischer Ebene

Die Beziehung zwischen den Frauen und der europäischen Einigung begann mit einem Missverständnis, welches noch heute charakteristisch ist für das Verhältnis von Wirtschaft und Sozialem in der EU. Sprach der EWG-Vertrag von 1957 in Art. 119 von gleichem Lohn für gleiche Arbeit, so war es den Verfassern

der römischen Verträge um die Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen durch billige Frauenarbeit gegangen (Hoskyns 1996, 43–59; Ellina 2003, 23–30). Lohnabhängige Frauen jedoch sahen darin ein Gleichstellungsgebot. Beginnend mit dem Streik der belgischen Rüstungsarbeiterinnen 1966, über die von der feministischen Anwältin Eliane Vogel-Polsky unterstützten Klagen der SABENA-Chefstewardess Gabrielle Defrenne von 1970 und 1976 wurde Art. 119 EWG seitdem immer wieder herangezogen, um auf mitgliedstaatlicher Ebene Gleichheit im Erwerbsleben zur erzielen (Hoskyns 1996, 65–77; Ellina 2003, 31–40). Der Europäische Gerichtshof hat über das individuelle Einklagerecht in starkem Maße dazu verholfen, dass nationale Regierungen ihre Gesetzgebung an das weitergehende EU-Recht anpassen mussten (Ellis 1998; Berghahn 1998, 49–51). Durch seine Rechtsprechung hat er dem Grundsatz der Gleichbehandlung von Frau und Mann einen grundrechtlichen Charakter zugewiesen.[1]

Neben den Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs erfolgte ab Mitte der 70er Jahren auch die Verabschiedung von frauenpolitischen Richtlinien, die für viele Mitgliedsländer wichtige Impulse setzte, immer aber Anhängsel der Arbeitsmarktpolitik blieben. 1975 wurde die erste Gleichstellungsrichtlinie zur Lohngleichheit verabschiedet, die innerhalb eines Jahres von den Mitgliedstaaten in nationales Recht umgesetzt wurde. Zwischen 1976 und 1986 wurden vier weitere Richtlinien beschlossen: Zugang zum Beruf 1976, Soziale Sicherung 1979, Betriebsrenten 1986, selbständige Erwerbsarbeit 1986. Gerade in Deutschland bedurfte es der EG-Gleichbehandlungsrichtlinie von 1976, um die Diskriminierung von Frauen bei Einstellungen und Beförderungen in Privatunternehmen zu unterbinden (Berghahn 1998, 48).

Nach mehreren Jahren aktiver Gleichstellungspolitiken kam das geschlechterpolitische Engagement Mitte der 80er Jahre wieder zum Stillstand. Obwohl die Kommission mit Unterstützung des Europäischen Parlaments weiterhin Vorschläge einbrachte, ließ der Ministerrat geschlechterpolitische Entscheidungen jahrelang ruhen. Zudem wurde sowieso nur das, was in Marktbegriffen debattierbar war, auf die frauenpolitische Agenda gesetzt; Instrumente der Überwindung struktureller Geschlechterungleichheit gehörten nicht dazu (Sauer 2001, 14 f.).

Mit dem Auftreten koordinierter frauenpolitischer Aktivitäten kam ab Anfang der 90er Jahre wieder Bewegung in die Gleichstellungspolitik. Im Zuge des Beitritts der »frauenfreundlichen« nordischen Länder und der kritischen Einstellung vieler Frauen anlässlich der Referenden zum Maastricht-Vertrag verbesserten sich die Möglichkeiten neuer Initiativen in der Gleichstellungspolitik (Erbe

[1] So hat das EuGH-Urteil in der Sache Tanja Kreil/Bundesrepublik Deutschland vom 11. 01. 2000 auf der Grundlage der EU-Gleichstellungsrichtlinie von 1976 der Klägerin den Zugang zu einer Beschäftigung bei den Streitkräften eröffnet und damit die Öffnung der Bundeswehr für Frauen erwirkt, welcher bislang Art. 12a des Grundgesetzes entgegenstand (Tannous 2000, 237).

2002, 13–15; Liebert 1998, 19 f.). Resultat waren eine stärkere Berücksichtigung von Frauen bei der Bereitstellung von Förderprogrammen sowie neue Richtlinien: 1992 zum Schutz schwangerer Frauen und stillender Mütter am Arbeitsplatz, 1996 zum Elternurlaub, 1997 zur Umkehr der Beweislast bei geschlechtsspezifischer Diskriminierung und eine weitere zur Teilzeitarbeit, 2001 wurde sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz verboten. Allerdings konnten diese Richtlinien bis heute noch keine Gleichheit auf dem Arbeitsmarkt herstellen: Frauen verdienen im EU-Schnitt weiterhin 25% weniger als Männer. Sie stellen 77% der Niedriglohnempfänger/innen, üben weit häufiger Teilzeitbeschäftigungen aus und sind zu einem höheren Anteil arbeitslos als Männer.[2]

Der Vertrag von Amsterdam von 1997 markierte einen gewissen Wendepunkt. Gleichstellungspolitik wurde im Vertragstext nicht mehr nur auf Beschäftigung beschränkt, sondern auf alle Bereiche in der Zuständigkeit der EU. Neben der Errichtung des gemeinsamen Marktes und der Wirtschafts- und Währungsunion wurde auch die Gleichstellung von Männern und Frauen zum Gemeinschaftsziel (Art. 2 EGV). Die EU gab sich einen generellen Nichtdiskriminierungsartikel, der Maßnahmen zur aktiven Herbeiführung der Gleichstellung erlaubt (Art. 13 EGV) und verankerte das aus der Entwicklungspolitik stammende Prinzip des *Gender Mainstreaming*, welches das Ziel der Gleichstellung von Frauen und Männern als Querschnittsaufgabe formuliert (Art. 3.2 EGV) (Dunst 2002, 32).

In der EU wird das Konzept *Gender Mainstreaming* von Fachpolitiker/innen jeder politischen Richtung, aber auch von den EU-Institutionen selbst geschlossen vertreten. Es prägt die Rahmenstrategie der Gemeinschaft für die Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern, welche an die seit 1982 im Fünfjahrestakt aufgelegten frauenpolitischen Aktionsprogramme anknüpft (Fuhrmann 2005, 13–15). Es ist als Gleichstellungskonzept aber vor allem deswegen problematisch, weil es, wie zumindest der Ausdruck nahelegt, Frauen die Teilhabe am männlich geprägten *mainstream* verschaffen soll. Die Standardvorgabe bleibt die männliche Normalbiographie (Dunst 2002, 47), eine generelle Kritik der gesellschaftlichen Arbeits- und Lebensbedingungen sowie geschlechtlicher Rollenmodelle wird ausgeklammert.

Darüber hinaus haben auch zahlreiche Entschließungen des Europäischen Parlaments dazu beigetragen, dass gerade in Ländern, in denen nationale Bestimmungen meist hinter der europäischen Norm zurückbleiben, wie etwa Portugal, Italien oder Großbritannien, die EU als Verfechterin von Frauenrechten wahrgenommen wird (Ghilardotti 2003, 193; Ellina 2003, 51). In anderen Ländern jedoch haben sich Frauen mehrheitlich gegen den Beitritt zur EU ausgesprochen, weil sie eine Gefährdung ihrer sozialen Errungenschaften durch die wirtschaftsliberale Ausrichtung der EU befürchteten. So stimmten 1992 bei der ersten dä-

[2] http://epp.eurostat.cec.eu.int/cache/ITY_OFFPUB/KS-43-02-680/EN/KS-43-02-680-EN.PDF (19. 07. 2005)

nischen Volksabstimmung zum Maastricht-Vertrag 44% der weiblichen Wahlberechtigten gegen den Vertrag und 20% enthielten sich. Sie führten damit seine Ablehnung herbei und zwangen die Regierung zu einer neuen Verhandlungsrunde (Liebert 1998, 22; Holland-Cunz u. a. 1994, 7). Auch 1994, anlässlich des letzten norwegischen Referendums zum EU-Beitritt, stimmten mehrheitlich Frauen mit »nein« und brachten diesen erneut zum Scheitern. In der Schweiz stimmten 60% der Frauen gegen den Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum (Ellina 2003, 43).

Weibliche Partizipation in der EU

Die europäische Dimension ist, je nach Ausgangslage, mit sozialem und demokratischem Fort- oder Rückschritt verbunden. Auf der Ebene der politischen Repräsentation ist es dabei ähnlich wie im Bereich der materiellen Politik. Sind 30% weibliche Abgeordnete, wie sie das Europäische Parlament vorzuweisen hat, für Mitgliedstaaten wie Griechenland, Frankreich, Italien oder Irland, die es bisher nie über 15% schafften, parlamentarische Traumquoten, so können skandinavische Frauen, die an weibliche Parlamentspräsenz ab 35% gewohnt sind, dies nur als historisch rückständig betrachten. Auch unter den neuen Mitgliedsländern kommt kein einziges Parlament auf den an sich schon sehr niedrigen EU-Durchschnitt von 20,6% weiblicher Mitglieder. Die nördlicheren Länder Estland und Lettland haben mit 18% und 17% den höchsten Frauenanteil.[3]

Auf der Ebene der Regierungen sieht es ähnlich aus: Stellen Frauen in Schweden, Dänemark und Finnland 44–53% der Regierungsmitglieder und in Frankreich, Deutschland, Österreich und den Niederlanden immerhin 31–35%, sind es in Griechenland und Portugal unter 10% (Hoecker 2000, 31ff.). Haben Polen, Rumänien, und Slowenien immerhin 20% weibliche Regierungsmitglieder vorzuweisen, so liegen alle anderen Länder der vergangenen Beitrittsrunde unter diesem Satz. Zypern und Tschechien werden exklusiv vom männlichen Geschlecht regiert.[4] Die Europäische Kommission (auch wenn sie aufgrund der speziellen EU-Gewaltenteilung nicht direkt mit einer nationalen Regierung verglichen werden kann) besteht in ihrer aktuellen Zusammensetzung zum ersten Mal aus immerhin 30% Frauen, darunter die Schwedin Margot Wallström als Vizepräsidentin.

Charakteristisch für die EU ist allerdings auch, dass in denjenigen Organen, die relativ geringe Macht ausüben (wie das Europäische Parlament), der Frauenanteil

[3] http://europa.eu.int/comm/employment_social/women_men_stats/out/measures_out418_enhtm (19. 07. 2005)

[4] http://europa.eu.int/comm/employment_social/women_men_stats/out/measures_out416_enhtm (19. 07. 2005)

recht hoch ist und in denjenigen, die hohe Entscheidungsbefugnis haben (wie der Ministerrat oder der Europäische Rat), Frauen nur selten angetroffen werden. So tagt der Ministerrat, welcher in bis zu 23 Variationen zusammentreten kann, nicht selten als reine Herrenrunde. Nur dort, wo auf nationaler Ebene Frauen die entsprechenden Minister/innenposten bekleiden, spiegelt sich das auch auf europäischer Ebene wider. Bemühungen, einen Rat der Frauen- und Gleichstellungsminister/innen einzurichten, sind bisher gescheitert (Schunter-Kleemann 1992, 33–45).

Am spektakulärsten zeigt sich die weibliche Unterrepräsentanz allerdings am Europäischen Gerichtshof. Dieser kannte von seiner Gründung 1951 bis zur Berufung der Irin Fidelma O'Kelly Macken 1999 keine einzige Richterin. Allerdings hielt ihn dies nicht davon ab, das die Gleichstellung am effizientesten vorantreibende EU-Organ zu sein.

Die EU-Verfassung zwischen Anspruch und Wirklichkeit

Im Zuge des evolutiven Einigungsprozesses, der sich von Regierungskonferenz zu Regierungskonferenz und von Vertrag zu Vertrag voranwindet, ist die EU an einer Etappe angelangt, in der sie sich einen »Vertrag über eine Verfassung für Europa« gegeben hat. Unter Bemühung symbolträchtigen Vokabulars wurden in den Jahren 2002/03 die Gründungsverträge noch einmal reformiert. Ein Konvent wurde vom Europäischen Rat am 5. Dezember 2001 eingesetzt, mit dem Auftrag, eine Vereinfachung und Neuordnung der Verträge vorzunehmen, die in einen Verfassungstext münden sollte. Diese »Verfassung« wurde am 18. Juli 2003 dem Europäischen Rat vorgelegt und am 29. Oktober 2004 von den Staatsoberhäuptern der Mitgliedstaaten in Rom unterzeichnet. Der Text enthält die von einem früheren Konvent erarbeitete Grundrechtecharta der EU. Er tritt im November 2006 in Kraft, sofern ihn bis dahin alle Mitgliedstaaten ratifiziert haben.

Die Begriffe »Konvent«, »Verfassung«, »Grundrechtecharta« suggerieren historische Parallelen zu demokratischen Staatsgründungssituationen wie etwa im Anschluss an die französische Revolution. Es stellt sich jedoch die Frage, ob es sich im vorliegenden Fall in Inhalt und Methode um einen qualitativ neuen Integrationsschritt handelt, dem in Anlehnung an nationalstaatliche Verfassungskonzeptionen ein Gesellschaftsvertrag zugrunde liegt, oder ob nicht vielmehr demokratische Konzepte zur Verschleierung eines untragbar gewordenen Zustandes von nicht mehr nachvollziehbarer Politikverflechtung bemüht werden. So hätte in der Logik einer europäischen Staatsgründung die Annahme als Verfassung zumindest durch ein EU-weites Referendum erfolgen müssen.[5] Das

[5] Siehe dazu stellvertretend die Kontroverse zwischen den Europaabgeordneten Jo Leinen und Klaus Hänsch, Frankfurter Rundschau, 24. Mai 2004.

»europäische Staatsvolk« hätte sich damit in einem konstitutionellen Akt zum politischen Souverän erklärt. Angesichts der äußerst bevölkerungsfernen Ausarbeitungs-, Verabschiedungs- und, in vielen Ländern, auch Ratifizierungsverfahren dieses Textes bestehen jedoch Zweifel, ob er dem Anspruch einer Verfassung gerecht wird, und ob er angesichts des Risikos, demokratische Grundvorstellungen auszuhöhlen, diesen Titel legitimerweise überhaupt führen sollte.

Aus der hier zu betrachtenden geschlechterpolitischen Perspektive ist relevant, inwiefern Frauen an der Ausarbeitung des Textes teilgenommen haben, welche geschlechterpolitischen Vorgaben er enthält und auf welchen »Geschlechtervertrag« sich gegebenenfalls dieser neue europäische »Gesellschaftsvertrag« stützt.

Weibliche Teilhabe am Verfassungskonvent

Das Prinzip, dass sich in der EU weibliche Partizipation umgekehrt proportional zur politischen Bedeutung der jeweiligen Institutionen oder der politischen Belange verhält, hat sich auch beim Verfassungsprozess wieder bewahrheitet. War schon der Konvent zur Ausarbeitung der europäischen Grundrechtecharta im Jahr 2000 nur zu 20% mit Frauen besetzt (Freixes Sanjuán 2003, 142 f.), so war der Frauenanteil im Verfassungskonvent demgegenüber sogar rückläufig. Allein die Wahl des Vorsitzenden in der Person von Valéry Giscard d'Estaing, dessen präsidentialer Habitus auch über die Grenzen Frankreichs hinaus fast sprichwörtlich bekannt ist, war richtungweisend für den patriarchalen Charakter des Gremiums. Der Rest des dreizehnköpfigen Präsidiums bestand bis auf zwei Ausnahmen (Ana Palacio und Gisela Stuart) ebenfalls nur aus Männern.

Frappierend ist, dass die Mehrzahl der mitgliedstaatlichen Regierungen und Parlamente keinerlei Anstrengung unternahm, auch nur annähernd geschlechterparitätisch im Konvent aufzutreten. Sowohl die Europäische Kommission als auch die Länder Österreich, Belgien, Dänemark, Frankreich, Deutschland, Griechenland, Irland, Italien, Luxemburg, die Niederlande, Portugal, Zypern, Estland, Lettland, Litauen, Malta, die Tschechische Republik, die Slowakei, Slowenien und Ungarn waren mit ihren Haupt- als auch Ersatzdelegierten ausschließlich von Männern vertreten. Die mitgliedstaatlichen Parlamente Dänemarks, Deutschlands, Irlands, Italiens, der Niederlande, Bulgariens, Estlands, der Tschechischen Republik, Rumäniens und Ungarns entsandten ebenfalls keine einzige weibliche Vertreterin. Die große Ausnahme bildeten Schweden und Bulgarien, deren Regierungen jeweils komplett durch Frauen repräsentiert waren.

Das Europäische Parlament nominierte 37,5% Frauen, allerdings keine als Vertreterin im Präsidium. Insgesamt kam der Verfassungskonvent damit auf 16% weibliche Mitglieder sowie 23% Stellvertreterinnen und Beobachterinnen (Freixes Sanjuán 2003, 148–157; Mateo Diaz 2003, 228–235). Das rot-grün regierte

Deutschland präsentierte sich als Männerclub, einzige deutsche Frau im Konvent war die vom Europäischen Parlament ernannte Sylvia-Yvonne Kaufmann.

Da der Verfassungskonventsprozess sich ansonsten als ein offenes, um ständigen Dialog mit der Zivilgesellschaft bemühtes Projekt präsentierte, mit dem Europa sich auf demokratische Weise eine gemeinsame Verfassung zu geben suchte (Liebert 2003, 297–319), kommt mann/frau schwer umhin, eine gewisse Lücke zwischen der Rhetorik zur Geschlechtergleichheit, Demokratie und Partizipation und der Wirklichkeit des Konventsprozesses zu konstatieren (Mateo Diaz 2003, 225ff.).

Geschlechterrelevante Bestimmungen im Verfassungsvertrag

Die niedrige Repräsentanz von Frauen in den entsprechenden Entscheidungsgremien scheint bei jeder Vertragsänderung dazu zu führen, dass frauenpolitische Errungenschaften von Neuem verteidigt und wieder auf die Tagesordnung gebracht werden müssen. Dabei spielen Frauenrechtsorganisationen wie die Europäische Frauenlobby oder die *Association des Femmes de l'Europe Méridionale* regelmäßig eine wichtige Rolle (Helfferich 1998, 35–45). Schon bei der Ausarbeitung der Grundrechtecharta wurden erst ganz zum Schluss die Gleichheit der Geschlechter als Grundprinzip und die Möglichkeit positiver Diskriminierung aufgenommen, obwohl sie schon im 1999 in Kraft getretenen Vertrag von Amsterdam verankert waren (Freixes Sanjuán 2003, 143–145).

Wie der Bericht der dänischen Europaabgeordneten Lone Dybkjaer (CONV 762/03) belegt, bestand auch im Laufe des Verfassungsprozesses die Gefahr eines Rückganges hinter den frauenpolitischen *acquis communautaire*. Zwar wurde der Lohngleichstellungsartikel von 1957 problemlos übernommen, die Dispositionen zum Kampf gegen Diskriminierung, zur Herstellung der Chancengleichheit sowie das *Gender Mainstreaming* von 1997 waren jedoch in ihrem Erhalt gefährdet.

In seiner endgültigen Fassung ist der Verfassungsvertrag in drei Teile gegliedert, wovon der erste die Struktur der Europäischen Union mit ihrem institutionellen Rahmen definiert, der zweite der schon in Nizza verabschiedeten Grundrechtecharta entspricht und der dritte Teil den reformierten EU- und EG-Verträgen, welche die Politikbereiche und Arbeitsweise der Union festlegen. Darüber hinaus enthält er noch zahlreiche Protokolle und Erklärungen. Geschlechterpolitische Normen befinden sich in allen drei Teilen, geschlechterrelevant ist aber grundsätzlich der komplette Vertrag.

Im ersten Teil wird die Gleichheit von Frauen und Männern zum grundlegenden Wert der Union (Art. I-2) und ihre Gleichstellung sowie der Kampf gegen Diskriminierung zum Ziel erklärt (Art. I-3). Die Grundrechtecharta soll die Gleichheit von Frauen und Männern in allen Bereichen, einschließlich der Be-

schäftigung, der Arbeit und des Arbeitsentgelts, garantieren. Es werden explizit die Beibehaltung oder Einführung spezifischer Vergünstigungen für das unterrepräsentierte Geschlecht erlaubt (Art. II-83).

Im dritten Teil stellt der Verfassungsvertrag das *Gender Mainstreaming* (Art. III-116) als allgemein anwendbare Bestimmung den anderen Politikbereichen wie z.B. der Verwirklichung des Binnenmarktes oder der Wirtschafts- und Währungspolitik voraus. Im Rahmen der der Union übertragenen Zuständigkeiten kann der Rat zur Bekämpfung von Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts erforderliche Maßnahmen durch Europäisches Gesetz oder Rahmengesetz festlegen (Art. III-124). Allerdings bleibt dafür die Abstimmung mit Einstimmigkeit die Grundlage, was erfahrungsgemäß die Handlungsfähigkeit stark einschränkt.

Im Bereich der Sozialpolitik unterstützt und ergänzt die Union die Tätigkeit der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Chancengleichheit von Frauen und Männern auf dem Arbeitsmarkt und ihre Gleichbehandlung am Arbeitsplatz (Art. III-210). Art. 119 EWG findet seine Entsprechung im Art. III-214 des Verfassungsvertrages. Auch hier wird wieder explizit die Möglichkeit von Vergünstigungen für das unterrepräsentierte Geschlecht zur effektiven Gewährleistung der vollen Lohngleichstellung erwähnt.

Neu im Vertrag ist die Einführung eines Absatzes zur Bekämpfung des Menschenhandels, und insbesondere des Handels mit Frauen und Kindern, innerhalb der gemeinsam zu entwickelnden Einwanderungs- und Asylpolitik und der Bekämpfung der illegalen Einwanderung (Art. III-267). Per Europäischem Rahmengesetz können im Rahmen der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen Mindestvorschriften zur Festlegung von Straftaten und Strafen in Bereichen besonders schwerer Kriminalität festgelegt werden, darunter Menschenhandel und sexuelle Ausbeutung von Frauen und Kindern (Art. III-271).

Politische und sprachliche Repräsentation von Frauen im Verfassungsvertrag

Anhand der Vertragsbestimmungen bezüglich der EU-Organe fällt auf, dass Gleichstellung im Bereich der politischen Repräsentation keine Rechnung getragen wurde. Der Verfassungsentwurf enthielt eine quotenartige Bestimmung, wenn auch nur für die Europäische Kommission, und dort auch nur für das Stadium der Kandidaturen. Art. 26 (2) des vom Konvent verabschiedeten Textes besagte: »Jeder durch das Rotationssystem bestimmte Mitgliedstaat erstellt *eine beide Geschlechter berücksichtigende Liste von drei Personen, die er für geeignet achtet, das Amt eines Europäischen Kommissars auszuüben.* Der gewählte Präsident benennt die dreizehn Europäischen Kommissare aufgrund ihrer Kompetenz, ihres Engagements für Europa und ihrer Gewähr für Unabhängigkeit, indem er aus jeder Vor-

schlagsliste eine Person auswählt.« Auf der Regierungskonferenz wurde jedoch die Geschlechterquote für die Kandidaturen der Kommissionsmitglieder stillschweigend wieder verworfen, sodass der Verfassungsvertrag letztendlich keinerlei Regelung zur Herstellung politischer Parität vorsieht.

Will mann/frau der sprachlichen Verfassung eines rechtlichen Textes eine richtungsweisende Bedeutung beimessen, so scheint die Gleichstellung von Frauen in gewählten Gremien in diesem Falle gar nicht erwünscht zu sein. Der Verfassungsvertrag präsentiert sich als durchaus geschlechterparitätisch, wenn es um die Deklaration von Bürger/innenrechten geht oder um breite Beteiligungsrechte. Sobald allerdings von politischen Machtfunktionen die Rede ist, verengt er sich sprachlich sofort auf männliche Amtsbezeichnungen.

So haben »*alle Bürgerinnen und Bürger* das Recht, am demokratischen Leben der Union teilzunehmen. Die Entscheidungen werden so offen und bürgernah wie möglich getroffen« (Art. I-46). Schnell offenbart sich aber das Prinzip der Partizipation beider Geschlechter, der Repräsentation jedoch nur des männlichen: »Das Europäische Parlament setzt sich aus *Vertretern der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger* zusammen«, aber es »wählt aus seiner Mitte *seinen Präsidenten*« (Art. I-20). Und: »Das Europäische Parlament wählt *den Bürgerbeauftragten*«. Dieser ist befugt, Beschwerden »von *jeder Unionsbürgerin und jedem Unionsbürger*« entgegenzunehmen (Art. III-335).

Andere Gremien sind so eminent wichtig, dass keines der betroffenen Ämter in der weiblichen Form vorgesehen ist: »Der Europäische Rat setzt sich zusammen aus den *Staats- und Regierungschefs* der Mitgliedstaaten sowie dem *Präsidenten des Europäischen Rates* und dem *Präsidenten der Kommission. Der Außenminister der Union* nimmt an seinen Arbeiten teil« (Art. I-21). Auch »*der Präsident der Europäischen Kommission*« (Art I-27) ist männlichen Geschlechts; »der Gerichtshof besteht aus einem *Richter* je Mitgliedstaat. Er wird von *Generalanwälten* unterstützt« (Art. I-29). Auch für die Mitglieder der anderen Organe, wie dem Rechnungshof, dem Ausschuss der Regionen oder dem Wirtschafts- und Sozialausschuss sieht es nicht anders aus. Wie beruhigend, dass die Union ansonsten »in ihrem gesamten Handeln den Grundsatz der Gleichheit ihrer *Bürgerinnen und Bürger*« achtet, »denen ein gleiches Maß an Aufmerksamkeit seitens der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union zuteil wird« (Art. I-45).

Geschlechterspezifische Aspekte des Transformations- und Erweiterungsprozesses und ihr Niederschlag im Verfassungsvertrag

Mit der Ausarbeitung einer europäischen Verfassung war nicht nur der Anspruch verbunden, die Grundlagentexte der Union lesbarer sowie ihre Entscheidungsmechanismen transparenter und demokratischer zu gestalten; sie sollte auch ein Identifikationsdokument für den geeinten europäischen Kontinent

werden. Innerhalb von 15 Jahren hatten sich seit dem Fall der Berliner Mauer umfassende wirtschaftliche, politische und soziale Transformationsprozesse vollzogen, an deren vorläufigem Ziel am 1. Mai 2004 der EU-Beitritt von zehn neuen Mitgliedsländern (Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tschechien, Slowakei, Ungarn, Slowenien, Malta und Zypern) stand. Rumänien, Bulgarien und die Türkei befinden sich noch im Beitrittsprozess. Dieser Prozess hatte nicht nur tiefgreifende Veränderungen der ehemals staatssozialistischen Gesellschaften und Volkswirtschaften zur Folge, sondern innerhalb dessen auch Auswirkungen auf die Lebenssituationen, Rollenbilder und Zukunftsperspektiven ihrer Bürgerinnen.

Die zum Mai 2004 abgeschlossene letzte große Erweiterungsrunde hat gezeigt, dass der mächtige Apparat der EU in der Lage war, das ihm zugrunde liegende Junktim von Demokratie, West-Integration und Marktwirtschaft auf einen großen Teil des europäischen Kontinents auszudehnen und die meisten Transformationsländer zur mehr oder weniger bedingungslosen Übernahme des *acquis communautaire* zu veranlassen. Um zum Beitritt zugelassen zu werden, mussten die Kandidatenländer die Gesamtheit der EU-Gesetze und -Politiken in nationales Recht umsetzen. Die Union gab den Standard vor, prüfte und publizierte regelmäßig den Umsetzungserfolg. Die Anforderungen an die Gleichstellungspolitik gerieten dabei in starken Widerspruch zu den erforderlichen Wirtschaftsreformen, die die Position der Frauen auf dem Arbeitsmarkt zusätzlich schwächten und die Sozialleistungen aushöhlten, was zur Folge hatte, dass Frauenarmut in den Beitrittsländern stark anstieg. Sicherlich stellte die Einführung der EU-Gleichstellungsnormen auch eine formalrechtliche Absicherung der weiblichen Bevölkerung dar, allerdings war sie nicht in eine Gesamtstrategie zur sozialen Entwicklung eingebettet (Erbe 2002, 19). Der Anteil der Frauen an der Arbeitslosigkeit ist daher weit höher als der der Männer und ihre Entlohnung ist durchschnittlich um ein Drittel niedriger (Schroedter 2002, 127–132).

Charakteristisch für die neuen ostmitteleuropäischen Mitgliedsländer ist die geringe Teilhabe von Frauen an der Politik, ihre niedrige Präsenz in Parlamenten, Parteien und Regierungen. So lag in 2002 der Frauenanteil in politischen und öffentlichen Ämtern nur zwischen 3 und 9% (Schroedter 2002, 133). »Demokratisierung« geht einher mit »Maskulinisierung« der Politik. Jalušič (1998, 453–456) erklärt dies mit der Abscheu von Frauen gegen Mitarbeit »an der Macht«, wie sie die obligatorische Partizipation in den Institutionen der sozialistischen Systeme darstellte. Postsozialistische Freiheit bedeute Befreiung von der »Hyperpolitisierung«. Der Wunsch nach Differenzierung sei bei ostmitteleuropäischen Frauen vor allem in der Form der Individualisierung und im Streben nach den alten entgegengesetzten Identitäten besonders stark. Sie setzten sich im allgemeinen dem Feminismus entgegen, sähen ihn als importierte, dogmatische Ideologie der Gleichheit und damit unvereinbar mit einer diversifizierten, freien und demokratischen Gesellschaft.

Gleichzeitig wird tendenziell die traditionelle ideologische Teilung zwischen »öffentlichem Mann« und »privater Frau« wiederherzustellen versucht. Geschlechterproblematiken sind im politischen Diskurs praktisch abwesend, es sei denn zur Wiederherstellung traditioneller Rollenbilder und gesellschaftlicher Arbeitsteilung. In Polen ging dies so weit, den legalen Schwangerschaftsabbruch durch Parlamentsabstimmung wieder abzuschaffen. In Estland, Bulgarien und Rumänien stieg die Rate der Schwangerschaftsabbrüche, weil Frauen oft Arbeitsverhältnisse verweigert werden, wenn sie Kinder haben oder haben möchten (Schroedter 2002, 131f.).

Die soziale und wirtschaftliche Verschlechterung der Situation von Frauen in Mittel- und Osteuropa hat die Prostitution und den Handel mit Frauen und jungen Mädchen durch professionelle Menschenhändlergruppen stark anwachsen lassen. Der EU-Verfassungsvertrag hat auf diese Situation mit der Möglichkeit reagiert, Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels, und insbesondere des Handels mit Frauen und Kindern, zu ergreifen. Abzuwarten bleibt, ob eine effiziente Koordination der notwendigen Politiken erfolgen wird und ob entsprechende Mittel bereit gestellt werden. Zu befürchten ist, dass sich die Maßnahmen auf eine repressive Abschiebepraxis gegenüber den betroffenen Frauen konzentrieren. Notwendig wäre hingegen vor allem eine soziale Besserstellung der potenziellen Opfer.

Der Geschlechtervertrag der EU

Als die EU sich Anfang des Jahrtausends in einer breiten Debatte zu *governance* mit zum Nationalstaat alternativen Formen von Entscheidungsfindung und Regulierung beschäftigte, schien es, als wolle sie ihrem ungewöhnlichen Status der supranationalen Organisation mit demokratischem Partizipations- und Deliberationsanspruch gerecht werden und ein ihren speziellen, historisch gewachsenen Institutionen entsprechendes postnationales Demokratiemodell entwickeln (Europäische Kommission 2001). Allerdings gingen aus dieser Debatte weder ein klares Konzept noch bahnbrechende neue Lösungen hervor, sodass die EU mit dem Verfassungskonventsprozess wieder zu klassischen nationalstaatlichen Begriffen zurückkehrte. Diese passen allerdings genauso wenig wie schon zuvor zum Institutionengefüge der EU und ihrem Kompetenzgeflecht im Mehrebenenmodell. Darüber hinaus verhielten sich die diskutierten *governance*-Konzepte, wie alle bisherigen EU-Integrationstheorien, völlig geschlechtsblind (Hoskyns 2003, 126–132). Selbst die kritische Integrationstheorie stellt zwar eine immer größere Schere zwischen Betroffensein und Teilnahme von Bürgern an den auf europäischer Ebene beschlossenen Maßnahmen aufgrund der Konkurrenz von »Systemintegration« und »Sozialintegration« fest (Habermas 1998, 643–646),

geht aber nicht oder nur unzureichend auf die spezielle Betroffenheit von Frauen an diesen Entwicklungen ein (Fraser 1992).

Aus feministischer Perspektive interessiert, welche Geschlechterordnung dem EU-Gebilde zugrunde liegt. Ebenso wenig wie bei nationalen Gesellschaftsverträgen (Kreisky 1995) ist davon auszugehen, dass die Grundlage der europäischen Einigung geschlechtsneutral ist. Ihr Ursprung aus dem christlichen Gedanken der Versöhnung nach dem Zweiten Weltkrieg geht einher mit dem patriarchalen Mythos der Rettung durch die »Gründerväter« Monnet, Schuman, Adenauer, Spaak, De Gasperi. Weder damals noch heute spielen Frauen in den Entscheidungsprozessen der EU eine auch nur annähernd gleichberechtigte Rolle. Zum Demokratiedefizit der europäischen Institutionenordnung (Scharpf 2000) kommt daher, wie auf nationalstaatlicher Ebene, das geschlechterpolitische Demokratiedefizit.

Der EU *gender gap* (Liebert 1998, 21–26) manifestiert sich gleichfalls im Bereich der materiellen Politik. Bezeichnend ist schon, dass das Thema der EU-Frauenpolitik immer im Rahmen von Sozialpolitik behandelt wird. Der europäischen Gleichstellungspolitik liegt bisher ein hauptsächlich auf die Erwerbssphäre bezogener Benachteiligungsbegriff zugrunde, der die Trennung zwischen Erwerbs- und Familiensphäre reproduziert und damit die geschlechtshierarchische Arbeitsteilung zu Lasten der Frauen unberührt lässt. Nicht nur der Zugang zur Erwerbsarbeit, sondern auch die Teilnahme am öffentlichen Leben und Partizipation an politischen Entscheidungsprozessen wird Frauen dadurch erschwert. Die Gleichbehandlung von Ungleichen führt daher zur Verfestigung von Ungleichheit (Bongert 1995, 77ff.). Vor allem in den neuen Mitgliedsländern ist die Rückkehr zum Modell der traditionellen Rollenteilung manifest. Zumindest aus geschlechterpolitischer Perspektive kann daher nicht von Demokratisierung und Modernisierung durch EU-Integration gesprochen werden.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die Geschlechterperspektive zwar Teil des Integrationsprozesses ist, jedoch nicht unter demokratischer Maßgabe, sondern in einem bürokratischen, auf Marktbildung zielenden Regime. Der Verfassungsprozess beinhaltete die Chance auf einen neuen Geschlechtervertrag innerhalb der EU. Es muss jedoch konstatiert werden, dass die Neustrukturierung von Staatlichkeit auf EU-Ebene nationalstaatliche Geschlechterungleichheiten auf supranationaler Ebene wiederholt und im Schutze des Demokratiedefizits teilweise sogar verstärkt (Sauer 2001, 8 und 18). Um die Indifferenz gegenüber den geschlechterdemokratischen Aspekten der europäischen Integration zu überwinden, erscheint es daher notwendig, über systemkohärente Gleichstellungsforderungen hinaus die noch in den Anfängen befindliche feministische Integrationstheorie weiter zu entwickeln und die durch die Ablehnung des Verfassungsvertrages entstandene Krise zu einer tiefergehenderen Reflexion über ein zukünftiges europäisches Gesellschaftsmodell zu nutzen.

Literatur

Berghahn, Sabine (1998): Zwischen marktvermittelter Geschlechtergleichheit im europäischen »Herrenclub« und den patriarchalischen Traditionalismen von Mitgliedstaaten. Gibt es einen »Mehrwert« der europäischen Gleichheitsentwicklung für Frauen? in: *femina politica*. Jg. 7, H. 2, 46–55.

Bongert, Elisabeth (1995): Transnationale Demokratie aus feministischer Sicht. in: Erne, Roland u. a. (Hrsg.): *Transnationale Demokratie. Impulse für ein demokratisch verfasstes Europa*. Zürich, 60–92.

Dunst, Claudia (2002): »Gender Mainstreaming« – das bessere Rezept für Chancengleichheit?! in: Allroggen, Ulrike u. a. (Hrsg.): *Was bringt Europa den Frauen? Feministische Beiträge zu Chancen und Defiziten der Europäischen Union*. Hamburg, 31–50.

Dybkjaer, Lone (2003): *Gender Equality in the European Constitutional Treaty*. Contribution to the Convention (CONV 762/03).

Ellina, Chrystalla A. (2003): *Promoting Women's Rights. The Politics of Gender in the European Union*. New York/London.

Ellis, Evelyn (1998): *EC Sex Equality Law*. Oxford.

Erbe, Birgit (2002): Anpassung oder Emanzipation der Frauen? Die Gleichstellungspolitik der Europäischen Union. in: Allroggen, Ulrike u. a. (Hrsg.): *Was bringt Europa den Frauen? Feministische Beiträge zu Chancen und Defiziten der Europäischen Union*. Hamburg, 11–30.

Europäische Kommission (2001): *Governance in the European Union*. Luxemburg.

Fraser, Nancy (1992): Was ist kritisch an der Kritischen Theorie? Habermas und die Geschlechterfrage. in: Ostner, Ilona/Lichtblau, Klaus (Hrsg.): *Feministische Vernunftkritik: Ansätze und Traditionen*. Frankfurt am Main/New York, 99–146.

Freixes Sanjuán, Teresa (2003): L'uguaglianza e il futuro dell'Europa: una pericolosa involuzione verso l'abbandono della prospettiva di genere? in: Guadagnini, Marila (Hrsg.): *Da elettrici a elette. Riforme istituzionali e rappresentanza delle donne in Italia, in Europa e negli Stati Uniti*. Turin, 141–165.

Fuhrmann, Nora (2005): *Geschlechterpolitik im Prozess der europäischen Integration*. Osnabrück.

Ghilardotti, Fiorella (2003): Le pari opportunità e le sfide dell'Unione europea: alcune riflessioni politiche. in: Guadagnini, Marila (Hrsg.): *Da elettrici a elette. Riforme istituzionali e rappresentanza delle donne in Italia, in Europa e negli Stati Uniti*. Turin, 187–195.

Habermas, Jürgen (1998): *Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaates*. Frankfurt am Main.

Hänsch, Klaus: *Es geht um die Verfassung. Ein Referendum lässt das Grundgesetz nicht zu – mit guten Gründen*. Frankfurter Rundschau, 24. Mai 2004, 10.

Helfferich, Barbara (1998): Frauenpolitische Arbeit im Integrationsprozess: Die Aktivitäten der Europäischen Frauenlobby im Kontext der Regierungskonferenz. in: *femina politica*. Jg. 7, H. 2, 34–44.

Hoecker, Beate (2000): Geschlechterdemokratie im europäischen Kontext. Die Konzepte der Europäischen Union zur Förderung der politischen Beteiligung von Frauen. in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*. B 31–32, 30–38.

Holland-Cunz, Barbara u. a. (1994): Das unsichtbare Geschlecht der Europa. Einleitung. in: Biester, Elke u. a. (Hrsg.): *Das unsichtbare Geschlecht der Europa: der europäische Einigungsprozess aus feministischer Sicht*. Frankfurt am Main/New York, 7–19.

Hoskyns, Catherine (1996): *Integrating Gender. Women, Law and Politics in the European Union*. London/New York.

Hoskyns, Catherine (2003): Rappresentanza politica e valori centrali dell'Unione europea: il significato delle prospettive di genere. in: Guadagnini, Marila (Hrsg.): *Da elettrici a elette. Riforme istituzionali e rappresentanza delle donne in Italia, in Europa e negli Stati Uniti*. Turin, 117–140.

Jalušič, Vlasta (1998): Die Geschlechterfrage und die Transformation in Ostmitteleuropa: Kann das Geschlechterparadigma zur »Transformation des Politischen« beitragen? in: Kreisky, Eva/Sauer, Birgit (Hrsg.): *Geschlechterverhältnisse im Kontext politischer Transformation*. Wiesbaden, 450–474.

Kreisky, Eva (1995): Der Stoff, aus dem die Staaten sind. Zur männerbündischen Fundierung politischer Ordnung. in: Becker-Schmidt, Regina/Knapp, Gudrun-Axeli (Hrsg.): *Das Geschlechterverhältnis als Gegenstand der Sozialwissenschaften*. Frankfurt am Main/New York, 85–124.

Leinen, Jo (2004): *Eigene Legitimation. Ein Referendum könnte die Tür zur direkten Demokratie in Europa öffnen*. Frankfurter Rundschau, 24. Mai 2004, 10.

Liebert, Ulrike (1998): Das »Demokratiedefizit« der EU im Spiegel weiblicher Öffentlichkeit. in: *femina politica*. Jg. 7, H. 2, 19–35.

Liebert, Ulrike (2003): Der Konvent auf dem Weg zur transnationalen Demokratie? Zwischenbilanz. in: Dies. u. a. (Hrsg.): *Verfassungsexperiment. Europa auf dem Weg zur transnationalen Demokratie?* Münster, 297–319.

Mateo Diaz, Mercedes (2003): Eine Lücke im Konventsprozess? Die Partizipation und Repräsentation von Frauen in der Zukunftsdebatte. in: Liebert, Ulrike u. a. (Hrsg.): *Verfassungsexperiment. Europa auf dem Weg zur transnationalen Demokratie?* Münster, 225–239.

Sauer, Birgit (2001): Vom Nationalstaat zum Europäischen Reich? Staat und Geschlecht in der Europäischen Union. in: *Feministische Studien*. Jg. 19, H. 1, 8–20.

Scharpf, Fritz (2000): *Gouverner l'Europe*. Paris.

Schroedter, Elisabeth (2002): Gender-Perspektiven im Erweiterungsprozess. in: Allroggen, Ulrike u. a. (Hrsg.): *Was bringt Europa den Frauen? Feministische Beiträge zu Chancen und Defiziten der Europäischen Union*. Hamburg, 127–144.

Schunter-Kleemann, Susanne (1992): Das Demokratiedefizit der EG und die Verrechtlichung der Frauenfrage. in: Dies. (Hrsg.): *Herrenhaus Europa: Geschlechterverhältnisse im Wohlfahrtsstaat*. Berlin, 29–58.

Tannous, Isabelle (2000): Gleichstellungspolitik. in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): *Europa von A–Z*. Bonn, 7. Aufl., 234–237.