GENDER OPEN REPOSITORIUM

Die Europäische Union als Rechtsgemeinschaft und politische Gelegenheitsstruktur - Feministische Anfragen und Visionen

Gerhard, Ute

2000

https://doi.org/10.25595/953

Veröffentlichungsversion / published version
Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Gerhard, Ute: *Die Europäische Union als Rechtsgemeinschaft und politische Gelegenheitsstruktur - Feministische Anfragen und Visionen*, in: L' homme : Zeitschrift für feministische Geschichtswissenschaft, Jg. 11 (2000) Nr: 2, 234-250. DOI: https://doi.org/10.25595/953.

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY 4.0 Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu dieser Lizenz finden Sie hier:

https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de

Terms of use:

This document is made available under a CC BY 4.0 License (Attribution). For more information see:

https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.en

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

FREIE UNIVERSITÄT BERLIN

HUMBOLDT-UNIVERSITÄT ZU BERLIN

Die Europäische Union als Rechtsgemeinschaft und politische Gelegenheitsstruktur – Feministische Anfragen und Visionen

Ute Gerhard

In einer neuesten Umfrage des „Eurobarometers" erfahren wir, dass sich in den 15 Mitgliedstaaten der Europäischen Union mehr als zwei Drittel aller Einwohner für eine europäische Verfassung ausgesprochen haben. Die höchste Zustimmung findet ein solches Vorhaben bei den Niederländern mit 88% und bei den Italienern mit 84%. Deutsche äußerten sich zu 68% positiv, während die Briten mit 47% an der Spitze der Skeptiker stehen. In Österreich, das ist nicht verwunderlich, war die positive Bewertung mit dem Beginn der Sanktionen von 42% 1999 auf 33% gefallen.

Insgesamt ist dieses Ergebnis überraschend positiv, wenn wir berücksichtigen, wie viele Bedenken in einzelnen Ländern oder in praktischen Fragen bestehen, z. B. gegen die Einführung des Euro – hier sinkt die Zustimmung der Briten sogar auf 22% – oder wie wenig die Probleme europäischer Integration und der anstehenden EU-Erweiterung im Alltag der jetzigen EU-Bürger von Interesse sind. Nur 27% meinen, dass die Erweiterung ein wichtiges politisches Thema sei.[1] Und wie steht es um die Bürgerinnen?

In dieser Meldung über das Eurobarometer werden keine geschlechtsspezifischen Besonderheiten erwähnt. Aus früheren Erhebungen und Analysen wissen wir, dass Frauen gegenüber dem europäischen Einigungsprozess grundsätzlich skeptischer waren als Männer, dass insbesondere eine Mehrheit skandinavischer Frauen angesichts der erfolgreichen Frauen- und Sozialpolitik in ihren Ländern gegen den Beitritt ihrer Länder votiert haben. Dagegen sind aber Spitzenwerte positiver Zustimmung bei den Frauen in den kleineren oder wirtschaftlich schwächeren Ländern zu verzeichnen. Nach diesen Untersuchungen soll auch die Einstellung zur europäischen Einigung stark vom Bildungsgrad und Informationsstand abhängig sein.[2]

Was bedeutet Europa also für Frauen? Was haben Frauen von der europäischen Einigung zu erwarten – oder anders gesagt, was erwarten sie und welche Möglichkeiten der Gestaltung und Partizipation könnte das zukünftige Europa speziell für Frauen

1 Zit. nach Frankfurter Rundschau vom 25. Juli 2000.

2 Vgl. Melanie Piepenschneider, Europäische Einigung ohne Frauen? Anmerkungen zu einer längst fälligen Debatte, in: Die Frau in unserer Zeit, 22, 3 (1993), 13–17, hier 14.

Online gestellt mit finanzieller Unterstützung der Universität Basel (Lehrstuhl Prof. Dr. Claudia Opitz-Belakhal).

bieten? Diese Fragen so allgemein zu stellen, ist angesichts der Breite der Meinungen und der Literatur zu diesem Thema kühn, gerade weil das Geschlecht der Europa im *mainstream* der Überlegungen und Studien weitgehend „unsichtbar" bleibt.[3] Doch wer sich auf die Thematik einlässt, muss auch überrascht feststellen, wie viel europäische Wirklichkeit sich quasi hinter unserem Rücken bereits formiert hat. Mein Versuch, die oben gestellten Fragen zu beantworten, konzentriert sich zunächst auf die neuen europäischen Rechtsverhältnisse, dann auf die politischen Partizipationschancen bzw. den Raum des Politischen, um schließlich das gegenwärtig hochaktuelle Konzept der Bürgerrechte oder aktiver Staatsbürgerschaft auf europäischer Ebene zu diskutieren. Was mich an diesen Fragestellungen interessiert und fasziniert, ist die Tatsache, dass diese Fragen gerade auch vor dem Hintergrund einer schon längeren europäischen Rechtsgeschichte zum Weiterdenken anregen.

1. Europa als Rechtsgemeinschaft

Die Europäische Gemeinschaft (EG) mit ihren drei Säulen – EG, Europäische Außen- und Sicherheitspolitik, Justizielle Zusammenarbeit –, seit 1992 Europäische Union (EU) genannt, ist nicht lediglich ein völkerrechtlicher Vertrag oder ein Staatenverbund, in dem sich die Mitgliedstaaten auf bestimmte überstaatliche oder zwischenstaatliche Ziele verständigt haben. Sie hat sich vielmehr seit nun mehr als 40 Jahren zunehmend auch zu einer durch verschiedene Institutionen abgesicherten Rechtsgemeinschaft entwickelt. Vorweg aber ist deutlich zu unterscheiden: Neben der EU gibt es eine Reihe anderer zwischenstaatlicher Vereinbarungen und Organisationen in Europa, z. B. den am 5. Mai 1949 gegründeten Europarat, ein für alle offenes Organ internationaler Zusammenarbeit, das sich auf eine Reihe wichtiger Konventionen verständigte, wie die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten und den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte mit Sitz in Strassburg; oder die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), die auf der Basis der Beschlüsse von Helsinki (1975) und der Pariser Charta (1994) die Beilegung von Konflikten mit friedlichen Mitteln versucht. Die Europäische Union, seit 1995 nach dem Beitritt Österreichs, Finnlands und Schwedens, aus 15 Mitgliedstaaten bestehend, ist demgegenüber – darin sind sich die Juristen einig – ein Gebilde eigner Art, „ein ‚neuer Herrschaftstypus' jenseits von nationaler Staatlichkeit und internationaler Organisation".[4] Neu daran ist, dass die Mitgliedstaaten ihre Staatlichkeit bewahren, jedoch auf Teile ihrer Souveränität verzichtet bzw. diese auf Gemeinschaftsinstitutionen übertragen haben. Die Grundlage der gegenwärtigen Verfassung der EU bilden Verträge. Die wichtigsten sind der Pariser Vertrag von 1951 über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (Montanunion); die Römischen Verträge von 1957, durch die die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) sowie die Europäische Atomgemein-

3 Vgl. Elke Biester u. a. Hg., Das unsichtbare Geschlecht der Europa. Der europäische Einigungsprozeß aus feministischer Sicht, Frankfurt a. M. 1994.

4 Ulrich K. Preuß, Auf der Suche nach Europas Verfassung: Europa hat noch keine Verfassung, in: Transit, 17 (1999), 154–174, hier 163.

schaft zunächst durch sechs Staaten gegründet wurde; dann der Vertrag von Maastricht (1992) und der Vertrag von Amsterdam, 1997 unterzeichnet und 1999 in Kraft getreten.[5] Gewiss war die Initiative für die Einigung Europas nach zwei zerstörerischen Weltkriegen getragen von der Idee, Frieden zu stiften. Doch der so genannte Schumannplan, benannt nach dem französischen Außenminister Robert Schumann, ging sehr realistisch und sich selbst beschränkend davon aus, dass der Friede der Welt von Westeuropa aus zunächst nur durch eine Wirtschaftsgemeinschaft in den Schlüsselindustrien bewahrt werden kann. Das waren damals Kohle und Stahl. Ebenso notwendig war eine Einigung über die Atomenergie. Diese ökonomische Ausrichtung zur Beschränkung des gegenseitigen Wettbewerbs und zur Stärkung der einzelstaatlichen Interessen bildete den kleinsten gemeinsamen Nenner des Zusammenschlusses und ist bis heute seine *raison d'être*. Im Zentrum steht die Herstellung eines gemeinsamen Marktes mit vier als wesentlich erachteten Grundfreiheiten, der Freizügigkeit der Arbeitnehmer, der Waren und des Kapitals sowie der Freiheit des Dienstleistungsverkehrs. Und doch sind spätestens seit Maastricht und Amsterdam auch die gemeinsamen politischen Interessen, die sozialen und demokratischen Grundlagen der EU Gegenstand ausdrücklicher Vereinbarungen geworden, sind nun neben der Wirtschafts- und Währungsunion die politische Verfassung und die Rechte der Unionsbürger im Gespräch. Offensichtlich ist diese EU ein dynamisches Gebilde und ein noch nicht abgeschlossener Prozess, was ihre Kennzeichnung nicht gerade erleichtert, aber sie ist auch eine politische Gelegenheitsstruktur.

Wie sich über die Zeit aus der Marktorientierung mit Hilfe wichtiger Institutionen, der Richtlinien und Verordnungen der Europäischen Kommission sowie der Judikatur durch den Europäischen Gerichtshof, ein Mehr an Rechten ergeben kann, dafür sind die Rechte von Frauen ein überzeugendes Beispiel. Und doch ist auch hier vorweg zuzugeben, dass sich dieses Mehr an Gleichstellung nur auf Frauen als Arbeitnehmerinnen, der Logik der Marktgesetze folgend, also auf ihre Arbeitsbedingungen, auf Mobilität, Flexibilität, Mindeststandards auf dem Gebiet der betrieblichen Sicherheit und des Gesundheitsschutzes bezieht. Nicht gelungen oder auch nicht intendiert ist hingegen die Angleichung im Sozialversicherungsrecht allgemein, etwa auch im Hinblick auf die Angehörigen der Arbeiter. Dennoch ist diese von den Betroffenen nachgerade unbemerkte, jenseits der einzelstaatlichen Rechtsordnung durchgesetzte Veränderung und Verbesserung der Rechtspositionen ein theoretisch und politisch interessantes neues Kapitel der Rechtsgeschichte, das das Eigenleben des Rechts, den so genannten *spill-over*-Effekt, aber auch die Bedeutung des Rechts für sozialen Wandel eindrücklich hervorhebt.

Diese Geschichte beginnt mit dem recht harmlos wirkenden Art. 119 des EWG-Vertrages von 1957, der den Grundsatz „gleicher Lohn für gleiche Arbeit" explizit in den Gründungsvertrag als Grundlage europäischen Gemeinschaftsrechts einschreibt. Den Hintergrund dieser Bestimmung, die auf Drängen Frankreichs in den Gründungsver-

5 Vgl. die Textausgabe: Vertrag über die Europäische Union mit sämtlichen Protokollen und Erklärungen, München 1998[4]; zur Einführung: Klaus-Dieter Borchardt: Das ABC des Gemeinschaftsrechts, Europäischer Gemeinschaften, hg. von der Europäischen Kommission, Luxemburg 1999[5].

trag aufgenommen wurde und – wie wir aus der bundesdeutschen Geschichte des Art. 3 Grundgesetz wissen – faktisch noch immer nicht verwirklicht ist, bildete keineswegs ein besonderes frauenpolitisches Interesse. Den Anstoß gab vielmehr die Befürchtung, französische Unternehmen könnten einen Wettbewerbsnachteil erleiden. Tatsächlich spielte dieser Artikel dann beinahe 20 Jahre keine besondere Rolle. Erst als sich streikende Arbeiterinnen in Belgien auf diese Bestimmung beriefen und eine belgische Stewardess gegen Sabena auf Gleichbehandlung klagte, kamen nicht zuletzt dank der Frauenbewegung und eines neuen Frauenbewusstseins die ungleichen Rechtsverhältnisse auf die Agenda. Die Stewardess Gabrielle Defrenne gewann ihren Rechtsstreit nicht in allen Punkten, doch 1975, im Internationalen Jahr der Frau, sind politisch auch in der Europäischen Kommission die Weichen gestellt, gesetzgeberisch aktiv zu werden. Die erste Gleichstellungsrichtlinie „zur Anwendung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Männer und Frauen" wird verabschiedet und tritt 1976 in Kraft. Seitdem sind die Gerichte auch der einzelnen Mitgliedstaaten gehalten, den Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts den Vorrang vor dem Recht der Einzelstaaten einzuräumen; nun erst können die Staaten unter Druck gesetzt werden, ihre Rechtslage den Erfordernissen der Richtlinie anzupassen. Von nun an kann sich jeder und jede Einzelne vor den Gerichten des eigenen Landes auf dieses Gemeinschaftsrecht berufen, denn der Europäische Gerichtshof stellt zum ersten Mal fest, dass Art. 119 EWG-Vertrag unmittelbar geltendes Recht sei.[6] Im Laufe der folgenden Jahre werden weitere Richtlinien speziell zur Ausgestaltung der Gleichbehandlung von Frauen und Männern am Arbeitsplatz erlassen, z. B. zur Gleichbehandlung hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, des beruflichen Aufstiegs und in Bezug auf die Arbeitsbedingungen (Richtlinie 76/207), zur Gleichstellung bei den betrieblichen Sozialversicherungssystemen (Richtlinie 86/378) oder die Gleichstellung bei selbstständiger Erwerbstätigkeit – auch in der Landwirtschaft (Richtlinie 86/613) sowie neuere Richtlinien zur Vereinheitlichung des Minimums für bezahlten Mutterschutz (Richtlinie 92/85) und zum Elternurlaub (Richtlinie 96/34). Immer wieder müssen einzelne Staaten gerügt werden, weil sie die Fristen zur Angleichung ihres Rechts versäumen oder nur unzureichende Gesetze erlassen. So veranlasste erst die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens vor dem Europäischen Gerichtshof gegen die Bundesrepublik Deutschland den westdeutschen Gesetzgeber dazu, die arbeitsrechtlichen Bestimmungen des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) durch entsprechende Bestimmungen (§ 611a, Abs. 1–3 und § 612 Abs. 3 BGB) zu erweitern. Doch auch der damit eingeführte ‚Portoparagraph', d. h. die Regelung, dass bei Diskriminierung im Bewerbungsverfahren der Schadenersatz im schlechtesten Fall nur die Portokosten umfasse, ist vom Europäischen Gerichtshof als nicht hinreichend gerügt worden,[7] weshalb die deutschen Arbeitsgerichte diskriminierten Arbeitnehmerinnen inzwischen weit höhere Ersatzansprüche zubilligen.

6 Vgl. Urteil vom 8. April 1976. RS 43/75 Defrenne II. Slg. 1976, 455, Zit. nach Rose Langer, Kompetenzen in der Europäischen Union auf dem Gebiet der Gleichbehandlung, in: Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht, 13 (1999), 178–189, hier 183.

7 Vgl. Urteil vom 10. April 1984, Zit. bei Langer, Kompetenzen, wie Anm. 6, 183.

Der europäische Gerichtshof (EuGH) mit Sitz in Luxemburg – nicht zu verwechseln mit dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Strassburg – hat bei der Durchsetzung dieser auf Gleichstellung von Frauen im Beruf ausgerichteten Gleichbehandlungspolitik eine herausragende Rolle gespielt. Er hat nicht nur zunehmend eine Kontrollfunktion und Rechtsweggarantie übernommen, sondern auch weit gehende Standards für die Auslegung und Anwendung dieser arbeitsrechtlichen Gleichbehandlung gesetzt, etwa im Hinblick auf die Anerkennung auch mittelbarer Diskriminierung – die auch dann vorliegt, wenn die Maßnahme zwar neutral formuliert ist, jedoch auf der Basis frauenspezifischer Lebensumstände und Sachverhalte vorwiegend Frauen betrifft. So entschied er, dass der Ausschluss von Teilzeitkräften bei Betriebsrenten eine Lohndiskriminierung darstellt (Urteil vom 13. Mai 1986) oder das tarifvertragliche Eingruppierungssystem nicht nur auf körperliche Kraft abstellen darf (Urteil vom 1. Juli 1986) u. v. a.[8] Diese Urteile haben vor allem auch die Bedeutung, dass sie für einen Gleichberechtigungsstandard in allen EU-Ländern sorgen und deshalb nicht nur vor dem Hintergrund der Rechtserrungenschaften einzelner Ländern beurteilt werden sollten. Allerdings hat sich der Europäische Gerichtshof nicht gerade zum Vorreiter der Gleichberechtigung und Frauenförderung gemacht, vielmehr durchaus widersprüchliche Signale gegeben. Besondere Aufmerksamkeit und Kritik haben insbesondere seine jüngsten Entscheidungen zur Quotenregelung hervorgerufen. Hatte das Gericht im Fall Kalanke die Bremische Regelung zur Frauenförderung, die nach seiner Interpretation eine unbedingte und automatische Bevorzugung der gleichqualifizierten Frau enthielt, abgelehnt (Urteil des EuGH vom 17. Oktober 1995), so erklärte er im Fall Marschall gegen das Land Nordrhein-Westfalen positive Maßnahmen für Frauen für zulässig, falls sie eine so genannte Härteklausel enthalten, d. h. wenn die Beförderung des männlichen Mitbewerbers nicht grundsätzlich ausgeschlossen ist (Urteil des EuGH vom 11. November 1997.[9] Nicht weniger Aufsehen erregend, aber aus feministischer Sicht zweischneidig war die Entscheidung, dass Frauen aus Gründen der Gleichberechtigung auch der Dienst an der Waffe erlaubt sein müsse (Urteil des EuGH vom 11. Januar 2000). Die Frage, ob mit dieser Form der Angleichung an Männerrechte der Feminismus gesiegt oder der Pazifismus eine Niederlage erlitten habe, beantwortet Sybille Raasch mit dem Hinweis, dass nun zumindest der Kriegsdienst, aber auch die Entscheidung, sich nicht am Waffendienst zu beteiligen – bezeichnenderweise ging es im vorliegenden Fall nicht um die Wehrpflicht, sondern den freiwilligen Eintritt in die Bundeswehr als Berufsfeld und Karrierechance – dem „politisch-ethischen Beurteilungsvermögen jeder einzelnen Frau überlassen ist", weshalb „dieser Schritt zu mehr staatsbürgerlicher Autonomie und Verantwortung der Frauen ... begrüßenswert" sei.[10]

Zusammenfassend ist dennoch festzustellen: Wenn man berücksichtigt, welche frauenpolitisch zentralen Tatbestände bisher weder zum Gegenstand von Richtlinien noch für den EuGH entscheidungsrelevant geworden sind, so ist die Rechtspolitik zur

8 Vgl. Langer, Kompetenzen, wie Anm. 6, 183.

9 Vgl. Petra Kodré, Zum Verhältnis von europäischer und deutscher Gleichstellungspolitik am Beispiel der Urteile Kalanke und Marschall, in: Kritische Justiz, 31 (1998), 335–344.

10 Sibylle Raasch, Krieg auch mit den Waffen der Frau?, in: Kritische Justiz, 33 (2000), 248–261.

Gleichstellung der Frauen einseitig marktorientiert, formal, auf männliche Erwerbsmuster zugeschnitten und bruchstückhaft geblieben. Die arbeitsmarktpolitische Verengung dieses Gleichstellungskonzepts geht mit der Aussparung des ganzen frauenspezifischen Bereichs der so genannten *sexual politics* einher. Dazu gehört insbesondere der Schutz vor Gewalt gegen Frauen, der seit den 1970er Jahren von der Frauenbewegung als zentraler Streitpunkt ungleicher Geschlechterverhältnisse auf die politische Agenda gesetzt wurde. So hat sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz gerade noch Berücksichtigung gefunden – auch wenn hierzu bisher lediglich eine ‚weiche' Empfehlung der Kommission zum „Schutz der Würde von Frauen und Männern (sic) am Arbeitsplatz" ergangen ist (Empfehlung der Kommission 92/131/EWG vom 27. November 1991). Sexuelle Belästigung auf der Straße oder Gewalt in der Privatsphäre bleiben jedoch außer Betracht. Und obwohl das Europaparlament in Strassburg durch öffentliche Anhörungen z. B. auf die Probleme des Sextourismus, der Kinderprostitution und des Frauenhandels insbesondere seit der Wende in Osteuropa aufmerksam gemacht hat, haben sich die europäischen Justiz- und Innenminister bisher auf Vorschlag der Kommission zwar auf „Leitlinien" und ein Aktionsprogramm zur Bekämpfung des Frauenhandels verständigt,[11] damit aber keine gemeinsame Rechtsbasis für ein wirksames Einschreiten geschaffen.

Aber auch der Bereich der „gender inequalities outside employment",[12] der ja erst die Bedingungen herstellt, unter denen Frauen erwerbstätig sein können, wie etwa die Möglichkeit zur Vereinbarung von Familie und Beruf durch die Versorgung mit Kinderbetreuungseinrichtungen etc., sind bisher als „nonmarket appendage of a labour-market participant" nicht berücksichtigt worden.[13] Obwohl auch in diesen Fällen der Europäische Gerichtshof das Rechtsproblem als Beispiel mittelbarer Diskriminierung hätte behandeln können und die EG-Richtlinien auch den Zugang zum Arbeitsmarkt betreffen, hat er einer Arbeitnehmerin, die wegen der Betreuung eines Kindes den Arbeitsmarkt verlassen hatte, dann aber erwerbsunfähig wurde, eine Erwerbsunfähigkeitsrente versagt.[14] „Europas Frauen fordern mehr", lautet daher zu Recht der Titel einer die Rechtssituation von Frauen in Europa resümierenden Übersicht von Hortense Hörburger, in der „Die soziale Dimension des EG-Binnenmarktes am Beispiel der spezifischen Auswirkungen auf Frauen"[15] dargestellt und eindringlich begründet wird. Ob deshalb allerdings bei aller berechtigten Kritik die europäische Rechtspolitik im Hinblick auf Frauen als „bürokratisch und gouvernemental verformter Staatsfeminismus"[16] zu klassifizieren ist, der auf Grund des vielfach kritisierten „Demokratiedefizits"

11 Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, BRD, Frauen in Europa, Bonn 1998, 34.

12 Jane Lewis u. Ilona Ostner, Gender and the Evolution of European Social Policies, in: Stephan Leibfried u. Paul Pierson Hg., European Social Policy. Between Fragmentation and Integration, Washington 1995, 159–193, hier 177.

13 Lewis/Ostner, Gender, wie Anm. 12, 178.

14 Vgl. Kirsten Scheiwe, EC Law's Unequal Treatment of the Family", in: Social and Legal Studies, 3, 1 (1994), 243–265, hier 257f.

15 Hortense Hörburger, Die soziale Dimension des EG-Binnenmarktes am Beispiel der spezifischen Auswirkungen auf Frauen, Marburg 1990.

16 Susanne Schunter-Kleemann, Das Demokratiedefizit der Europäischen Union und die Frauenpolitik, in: Biester, Geschlecht, wie Anm. 3, 20–38, hier 21.

der Gemeinschafts-Institutionen sich nicht nur einem „EuroPatriarchat", sondern auch „kameralistischer Geheimdiplomatie"[17] verdanke, bleibt zu diskutieren. Die kritischen Untersuchungen von Susanne Schunter-Kleeman zu den Geschlechterverhältnissen im „Herrenhaus Europa"[18] haben zumindest im deutschsprachigen Raum die Probleme pointiert zur Sprache gebracht und eine notwendige feministische Kritik formuliert. Trotzdem meine ich, dass eine Fundamentalopposition aus der Geschlechterperspektive kontrapunktiv wäre. Richtig und auch von anderen kritisiert ist die Tatsache, dass sich in der Frauenpolitik der EU bisher eine markt- oder neoliberale Politik durchgesetzt hat, die die Egalisierung der Geschlechter dem freien Spiel der Märkte nun gar in globaler Perspektive überantwortet. Die Fortschritte im Bereich von Frauenrechten, die konkreten Verbesserungen der sozialen und rechtlichen Situation von Frauen aber verdanken sich in der Regel einer wohlfahrtsstaatlichen Politik, die die unterschiedlichen Lebenszusammenhänge und die Differenzen im Verhältnis der Geschlechter berücksichtigt und damit Gleichheit gerade angesichts von Ungleichheiten praktiziert.

Auch hier geht es also um ein ausgewogeneres und neu zu verhandelndes Verhältnis von Gleichheit und Differenz, um ein dynamisches und radikalisiertes Gleichheitsverständnis, das nicht Angleichung an die Mannesstellung, sondern die Anerkennung und Berücksichtigung von Differenzen in den für Frauen relevanten Hinsichten ermöglicht.[19] Das heißt, die Argumente feministischer Rechtskritik an der systematischen Ausblendung der Rechte im privaten Bereich treffen gerade auch auf das neue EU-Recht zu.[20] Zugleich ist zu berücksichtigen, dass die makro-ökonomischen Vorgaben und Haushaltskonsolidierungen, die zur Anpassung an die Bedingungen des gemeinsamen Marktes in der Mehrheit der Mitglieds- wie der Beitrittsländer notwendig sind, gerade in den Bereichen, die vor allem Frauen beschäftigen, nämlich im Bereich der Sozial- und Bildungspolitik und im gesamten öffentlichen Sektor, zu erheblichen Einschnitten führen. Aus diesem Grund sind die Entwicklungen auf dem europäischen Binnenmarkt aus der Geschlechterperspektive als höchst widersprüchlich zu beurteilen. Während auf der einen Seite in allen Ländern der EU eine stetige Zunahme der Erwerbsbeteiligung von Frauen festzustellen ist, die auf einem Strukturwandel der Wirtschaftssektoren, insbesondere zu einem wachsenden Bedarf an personenbezogenen Dienstleistungen als Frauenbeschäftigung beruht, ist diese positive Entwicklung andererseits begleitet von mehr Teilzeitarbeit, einer Entstandardisierung der Arbeitsverhältnisse hin zu flexibleren, aber auch geringer entlohnten und sozial nicht abgesicherten Arbeitsformen, von denen insbesondere Frauen betroffen sind.[21] Mehrere britische Autorinnen kommen dennoch, offensichtlich vor dem Hintergrund

17 Schunter-Kleemann, Demokratiedefizit, wie Anm. 16, 27.

18 Susanne Schunter-Kleemann Hg., Herrenhaus Europa – Geschlechterverhältnisse im Wohlfahrtsstaat, Berlin 1992.

19 Vgl. Ute Gerhard, Gleichheit ohne Angleichung. Frauen im Recht, München 1990; dies. u. a. Hg., Differenz und Gleichheit. Menschenrechte haben (k)ein Geschlecht, Frankfurt a. M. 1990.

20 Vgl. Ute Gerhard, Menschenrechte sind Frauenrechte – Alte Fragen und neue Ansätze feministischer Kritik, in: dies., Atempause. Feminismus als demokratisches Projekt, Frankfurt a. M. 1999, 129–156.

21 Vgl. hierzu Angela Fiedler u. Friederike Maier, Europäische Integration – eine Chance für Frauen, in: WSI Mitteilungen, 9 (1997), 623–633.

des bereits sehr viel radikaler liberalisierten britischen Wohlfahrtsstaates, zu durchaus positiven Einschätzungen der Optionen. Für Sylvia Walby z. B. ist die zunehmende Individualisierung von Frauen als Arbeitnehmerinnen – „the individualist solution" – eine Chance für Frauen, auch dem Ernährermodell zu entkommen, das bisher wohlfahrtsstaatliche Politik trägt. Ihrer Meinung nach entkräftet gerade die Tatsache, dass Frauen zunehmend erwerbstätig sind, das Argument, wonach die marktförmige Gleichstellungspolitik der EU nur einen begrenzten Effekt für Frauen habe.[22]

Catherine Hoskyns, die die Entwicklung der Frauenpolitik der EU seit den 50er Jahren untersucht hat,[23] betont, dass die frauenpolitischen Errungenschaften die am weitesten entwickelte Form europäischer Sozialpolitik darstelle.[24] Auch sie kritisiert die arbeitsmarktpolitische Verengung des Gleichheitskonzepts, das den Zusammenhang zwischen öffentlicher und privater Sphäre vernachlässige und Frauen als homogene Gruppe betrachte, nämlich als weiße berufstätige Frauen, und damit andere Frauen, vor allem Migrantinnen aus anderen als EU-Ländern ausschließe. Gleichzeitig hebt Hoskyns aber die Bedeutung und den Einfluss der Frauenbewegungen in den Mitgliedstaaten auf die europäische Richtlinien- und Geschlechterpolitik hervor und geht davon aus, dass es seit Mitte der 80er Jahre dank einer zunehmenden Lobbypolitik und Netzwerkbildung auch unter Frauen Veränderungen gegenüber dem „inhärenten Elitismus" der Frauenpolitik in der EU gebe.[25]

Diese veränderten Rahmenbedingungen für eine andere Frauenpolitik kommen schließlich in neuen Rechtsgrundlagen zum Ausdruck und zwar im Maastrichter Vertrag von 1992 und in weiteren Klarstellungen des Amsterdamer Vertrages von 1997. So verständigte man sich in einem zusätzlichen Sozialprotokoll zum Vertrag von Maastricht, dem sich Großbritannien allerdings nicht angeschlossen hat, darüber, dass positive Diskriminierung, d. h. Frauenförderung, zum Ausgleich von Nachteilen durch die Mitgliedstaaten möglich sei. Der Amsterdamer Vertrag macht die „Chancengleichheit von Männern und Frauen auf dem Arbeitsmarkt und die Gleichbehandlung am Arbeitsplatz" nun sogar zum ausdrücklichen Bestandteil der „Zusammenarbeit in sozialen Fragen" (Art. 137 EG-Vertrag, Amsterdamer Fassung) und erweitert den früheren Art. 119 zum gleichen Entgelt in seinem Art. 141 um konkrete Bestimmungen zur Umsetzung der Lohngleichheit. Grundlegender noch sind die Vereinbarungen und Bestimmungen, die als „neue Stufe bei der Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas" (Art. 1 Vertrag über die EU, Amsterdamer Fassung) ausdrücklich eine neue politische Plattform für die Mitwirkung dieser „Völker" als „Unionsbürger" versprechen (Art. 17 EG-Vertrag, Amsterdamer Fassung). Zunächst wird da nicht viel mehr gesagt, als dass „Unionsbürger ist, wer die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates besitzt". Als Rechte werden aufgezählt die Freizügigkeit, ein kommunales aktives und passives Wahlrecht sowie diplomatischer und konsularischer Schutz und

22 Sylvia Walby, The European Union and Equal Opportunities Policies, in: European Societies, 1, 1 (1999), 59–80, hier 76.

23 Vgl. Catherine Hoskyns, Integrating Gender. Women, Law and Politics in the European Union, London/New York 1996.

24 Ebenso Elizabeth Meehan, Citizenship and European Community, London 1993, 59.

25 Hoskyns, Gender, wie Anm. 23, 205.

ein Petitionsrecht beim Europäischen Parlament (Art. 18–21). Und das ist keineswegs wenig für alle die, die Bürger eines der EU-Staaten sind. Doch was ist mit den Nicht-EU-Bürgern? Was EU-Bürgerschaft im Einzelnen auch für Frauen heißen kann, hängt von ihrer Umsetzung und Inanspruchnahme ab. Sie ist aber nicht nur eine rechtliche Frage, sondern Aufgabe politischer Gestaltung.

2. Die politischen Partizipationschancen von Frauen

Mit der juristischen Definition der Unionsbürgerschaft, soviel steht fest, gibt es noch keine europäischen Staatsbürger oder -bürgerinnen im Sinne eines Staatsvolkes oder Souveräns; ist auch das Problem, inwieweit die Europäische Union eigentlich von der Bevölkerung getragen bzw. die Unionsbürger in den Institutionen der EU repräsentiert werden, noch nicht demokratisch gelöst. Interessant ist daher, welch breite wissenschaftliche und politische Diskussion dieser neue Terminus ausgelöst hat bzw. in welchem theoretischen Kontext der neue Begriff Bedeutung gewinnt. Die Diskussion um Bürgerrechte, Staatsbürgerrechte oder *citizenship* ist ebenso wie die ihr verwandte Debatte um Zivilgesellschaft mit dem ‚Fall der Mauer' zwischen Ost- und Westeuropa und dem Ende des die Welt teilenden Ost-West-Konflikts neu entfacht, da sie eine Plattform für politisch normative wie auch theoretische Überlegungen zu geben vermag – Überlegungen darüber, wie der Raum des Politischen in liberalen Gesellschaften jenseits und neben den bestehenden Institutionen durch die Beteiligung der Betroffenen als Bürger und Bürgerinnen zu gestalten ist. „Return of the Citizen" nennen Will Kymlicka und Wayne Norman ihren Überblick über rezente Arbeiten zu *citizenship*,[26] die insbesondere auch das Problem multikultureller Staatsbürgerschaft in trans- oder postnationalen Zusammenhängen behandeln. Breit gefächert und überaus anregend ist daher inzwischen auch die Literatur zu europäischer Staatsbürgerschaft,[27] die danach fragt, inwieweit es gelingt, „dem dominanten Wirtschaftsprojekt der Marktliberalisierung ein genuin demokratisches politisches Projekt an die Seite zu stellen." Christiane Lemke entwickelt anhand dieser Frage ihre These, wonach Europa als *„political space*, als politischer Gestaltungsraum" verstanden werden sollte, um „die konfliktharten, mit der Integration verbundenen Prozesse wirtschaftlicher und politisch-sozialer Umgestaltung demokratisch zu fundieren."[28]

---

26 Will Kymlicka u. Wayne Norman, Return of the Citizen. A Survey of Recent Work on Citizenship Theory, in: Ethics, 104 (1994), 352–381.

27 Aus der Fülle der Literatur sind hier nur beispielhaft zu nennen: Roger Brubaker, Staats-Bürger: Deutschland und Frankreich im historischen Vergleich, Hamburg 1994; Ernst-Wolfgang Böckenförder, Welchen Weg geht Europa?, München 1997; Dieter Grimm, Braucht Europa eine Verfassung?, München 1995; Meehan, Citizenship, wie Anm. 24; Yasemin Soysal, Limits of Citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe, Chicago 1994; Antje Wiener, European Citizenship Practice. Building Institutions of a non State, Boulder 1998; vgl. auch Erna Appelt, Geschlecht, Staatsbürgerschaft, Nation: Politische Konstruktionen des Geschlechterverhältnisses in Europa, Frankfurt a. M. 1999, sowie L'Homme. Z. F. G., 10, 1 (1999) zum Schwerpunktthema *Citizenship*.

28 Christine Lemke, Europa als politischer Raum. Konzeptionelle Überlegungen zur aktiven Bürgerschaft und zur Demokratie in der europäischen Union, in: Kritische Justiz, 1 (1999), 1–14.

Das Konzept der Bürgerrechte/*citizenship* eignet sich meines Erachtens deshalb besonders dazu, politische Handlungsmöglichkeiten – *agency*, wie es in der angelsächsischen Literatur heißt – zu diskutieren, weil es anders als der deutsche Terminus der Staatsangehörigkeit in der internationalen Diskussion nicht nur als Rechtsposition der Zugehörigkeit oder Mitgliedschaft im Staate verstanden wird, sondern einen Status bezeichnet, der erst durch ein Ensemble von Rechten und Handlungsmöglichkeiten ausgefüllt ist. Dazu gehören im Anschluss an Thomas H. Marshall: erstens die bürgerlichen oder zivilen Freiheitsrechte, zweitens politische Teilhaberechte und drittens soziale Bürgerrechte. Weil sich soziale Bürgerrechte aber nicht nur auf Sozialleistungen des Staates an seine Bürger, also „auf ein Mindestmaß an wirtschaftlicher Wohlfahrt und Sicherheit", sondern auf das ganze Spektrum zivilen und sozialen Lebens beziehen – z. B. auch auf „das Recht an einem vollen Anteil am gesellschaftlichen Erbe"[29] –, hat dieses am Beispiel des britischen Wohlfahrtsstaates bereits am Ende der 1940er Jahre entwickelte Konzept in der international vergleichenden Analyse moderner Wohlfahrtsstaaten wie auch in der Diskussion um *citizenship* eine späte, aber erstaunliche Karriere erlebt. Schließlich haben auch feministische Theoretikerinnen in Anknüpfung an Thomas H. Marshall im Kontext ihrer Sozialpolitikanalysen und Demokratietheorien die verschiedenen Elemente der BürgerInnenrechte aufgenommen und zu theoretischen Ansätzen entwickelt, um aus der Verbindung von sozialen, politischen und bürgerlichen Rechten – nicht nur als Status oder Rechtsanspruch, sondern als soziale Praxis – die politische Handlungsfähigkeit von Frauen und Frauenbewegungen zu begründen.[30] Ruth Lister definiert *citizenship* daher folgendermaßen:

> A fruitful conceptualisation of citizenship, with the potential to enhance women's political agency as well as their structural position, has to embrace both individual rights (and, in particular, social rights) and political and other forms of participation as well as to analyse the relationship between the two. In this way citizenship emerges as a dynamic process in which the two dimensions of status and practice interact with each other, linked through human agency.[31]

Um die Partizipationschancen und die Gestaltungsmöglichkeiten von Frauen in der Europäischen Union zu prüfen und zu diskutieren, sagt uns diese theoretische Vorverständigung über Bürgerrechte, dass es nicht genügt, die amtlichen Organe und Institutionen der Union daraufhin abzufragen, wie Frauen und Fraueninteressen in ihnen vertreten werden, auch wenn diese einen bestimmten Aktionsradius vorgeben. Die Feststellung, dass Frauen sowohl im Europäischen Parlament als auch in den politischen Gremien der Europäischen Kommission in hohem Maße unterrepräsentiert

29 Thomas H. Marshall, Bürgerrechte und soziale Klassen: Zur Soziologie des Wohlfahrtsstaates (1950), Frankfurt a. M./New York 1992, 40.

30 Vgl. Ruth Lister, Citizenship. Feminist Perspectives, London 1997; Jet Bussemaker u. Rian Voet Hg., Special Issue: Vocabularies of Citizenship and Gender in Northern Europe, in: Critical Social Policy, 18, 3 (1998); Birte Siim, Gender and Citizenship. Politics and Agency in France, Britain and Denmark, Cambridge 2000; vgl. auch Feministische Studien, Sozialpolitik in Europa, 14, 2 (1996), sowie Ute Gerhard, Atempause: Die aktuelle Bedeutung der Frauenbewegung für eine zivile Gesellschaft, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 21/22 (1996), 3–45.

31 Lister, Citizenship, wie Anm. 30, 9.

sind, wird daher nicht überraschen. Trotz einer stärkeren Mobilisierung der Frauennetzwerke beträgt der Anteil von Frauen im Europäischen Parlament seit der letzten Europawahl 1999 30% (186 Abgeordnete von 626), das bedeutet gegenüber der vorigen Wahl von 1994 und unter Berücksichtigung der Erweiterung auf 15 Staaten einen leichten Anstieg um 2% und liegt auch über dem durchschnittlichen Frauenanteil in den meisten nationalen Parlamenten.[32] Das Europäische Parlament ist bisher aber noch nicht das politisch entscheidende Organ, da Gesetzinitiative und Exekutive bei der Europäischen Kommission liegen. Immerhin ist die Stellung des Europäischen Parlaments durch neue Rechtsetzungsverfahren und Kontrollbefugnisse leicht gestärkt worden, ist hier der Raum, um durch Initiativanträge, Stellungnahmen, Anhörungen mehr Transparenz und Öffentlichkeit über die europäischen Angelegenheiten herzustellen. In der Europäischen Kommission ist auch unter ihrem neuen Präsidenten Romano Prodi die Zahl der weiblichen Kommissionsmitglieder nicht über fünf von insgesamt 20 Mitgliedern gestiegen, von denen keine ein Frauenressort innehat. Die Kommission ist der „Motor der Gemeinschaftspolitik"[33] mit weit gehenden Rechtssetzungs- und quasi Regierungsbefugnissen. Übergeordnet und politisches Machtzentrum ist der Europäische Rat, der aus 15 Regierungschefs und dem Kommissionspräsidenten besteht und je nach Sachthemen durch die Fachminister gebildet wird. In der Vergangenheit hat sich jedoch immer wieder gezeigt, dass Frauenanliegen bei den zuständigen Sozial- oder Arbeitsministern nicht angemessen vertreten wurden und dass neue frauenpolitische Initiativen insbesondere auch in der Kommission an der erforderlichen Einstimmigkeit scheiterten.

Frauenpolitik gilt in allen Gremien der EU als Querschnittsaufgabe und ist seit der von der Europäischen Kommission übernommenen Politik des so genannten *gender mainstreaming* angeblich zur ‚Chefsache' avanciert. *Gender mainstreaming* als politisches Instrument, das zum ersten Mal auch in der Schlusserklärung der Weltfrauenkonferenz in Peking 1995 festgeschrieben wurde, besagt, dass Chancengleichheit von Frauen und Männern prinzipiell auf allen Feldern des politischen und gesellschaftlichen Lebens zu verwirklichen sei. Doch es ist erwiesen, dass Frauenpolitik damit nicht automatisch ihren marginalen Status verliert, ein Ressort Frauenpolitik auf allen Ebenen neben anderen Strategien unverzichtbar bleibt. Historische wie empirische Expertisen mit Blick auf die Geschlechterverhältnisse sowie ein mehr als kritisches Minimum beteiligter Frauen in den politischen Gremien sind ein *sine qua non*, um Parität – wie die politische Formel für eine bemerkenswert erfolgreiche Frauenpolitik in Frankreich und Belgien gegenwärtig heißt – und schließlich Geschlechtergerechtigkeit auch auf europäischer Ebene zu erreichen. Nicht ohne Not sind darum neben diesen offiziellen

32 Bemerkenswert, möglicherweise symptomatisch ist, dass selbst auf der neuesten Internet-Seite zu „Chancengleichheit von Frauen und Männern: gegenwärtige Lage und Aussichten" die Informationen nicht über das Jahr 1998 hinausreichen (http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/de) vom 23. August 2000, auch eine neuere Informationsbroschüre als vom Mai 1998 mit dem Titel „Frauen in Europa", hg. von der Europäischen Kommission, Vertretung BRD war nicht zu erhalten. Vgl. im übrigen Beate Hoecker, Zwischen Macht und Ohnmacht: Politische Repräsentation von Frauen in den Staaten der Europäischen Union, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 52 (1997), 3–14.

33 Borchardt, ABC, wie Anm. 5, 45.

Organen und Institutionen auf den unterschiedlichsten Ebenen zusätzliche Gremien eingerichtet und Initiativen gestartet worden. Seit 1984 ist beim Europäischen Parlament (EP) ein „Ausschuß für die Rechte der Frau" etabliert worden, dem es – wie es heißt – gelungen ist, „Chancengleichheit zu einem zentralen Anliegen des EP zu machen."[34] Auch in der Europäischen Kommission ist 1995 eine „Arbeitsgruppe Chancengleichheit" ins Leben gerufen worden. Erwähnt sei auch die „Europäische Frauenlobby", die sich seit 1991 auf der Ebene der Verbände für die Belange der Frauen einsetzt. Und weil Richtlinien und richterliche Urteile nicht ausreichen, um die tatsächliche Lage von Frauen zu verbessern, wurden auf Entschließung des Rates seit 1982 so genannte Aktionsprogramme mit einem besonderen Budget auf den Weg gebracht, um die Chancengleichheit durch besondere Strukturmaßnahmen und Informationskampagnen zu fördern sowie um Frauen-Netzwerke aufzubauen – z. B. die Gemeinschaftsinitiative „NOW – New Opportunities for Women" im 3. Aktionsprogramm 1990–1995 oder die Initiative DAPHNE für Maßnahmen zur Bekämpfung von Gewalt gegen Kinder, Jugendliche und Frauen von 1997.

Wer im Dickicht dieser Programme und politischen Gelegenheiten den Überblick verliert, wer sich fragt, inwieweit solche Aktionen angesichts einer schwer zugänglichen Bürokratie und BürgerInnenferne nützlich oder politisch sinnvoll sind, muss gleichwohl zugeben, dass da offensichtlich inzwischen, abgesehen von dem vielgescholtenen bürokratischen Apparat, eine europäische Struktur von Netzwerken, Öffentlichkeiten und Kommunikationsströmen entstanden ist, die nicht mehr zu ignorieren sind und ein Eigenleben entfalten. Politikwissenschaftlerinnen, die vom englischsprachigen Raum her die Dynamik der europäischen Integration seit längerer Zeit beobachten und analysieren, entdecken daher neben einer neuen Gemeinschaft durch Recht („integration through law") einen parallelen Prozess der Integration durch eine formelle wie informelle Bürgerrechts-Praxis („integration through citizenship practice").[35] Antje Wiener hat in ihrer breit angelegten Studie „‚European' Citizenship Practice. Building Institutions of a non-State" die historischen Phasen des europäischen Integrationsprozesses kritisch daraufhin untersucht, seit wann und in welchen Zusammenhängen die Idee eines „Europas der Bürger" auftaucht und identifiziert die Konferenzen in Paris und Kopenhagen in den frühen 1970er Jahren als Orte, an denen der ausdrückliche Wille zu einer politischen Union neben die nur ökonomische Ausrichtung tritt.[36] Ohne die Verhältnisse zu idealisieren, kennzeichnet die Autorin die politischen Diskurse und Praktiken im weiteren Verlauf durch Veränderungen im so genannten *acquis communautaire*. *Acquis communautaire* ist ein Terminus technicus, der auch in den Vertragstexten auftaucht. Es ist der Besitzstand an Regeln, Gerichtsurteilen, Vereinbarungen und Formen der Zusammenarbeit, die sowohl formeller Art als auch informelle

34 Ute Haller-Block, Gestalten statt verwalten: die frauenpolitische Arbeit der Kommission, in: Melanie Piepenschneider Hg., Frauenpolitik in der Europäischen Union, Baden-Baden 1996, 11–18, hier 16.

35 Antje Wiener, The Constructive Potential of Citizenship: Building European Union, in: Policy and Politics, 27, 3 (1999), 271–293, hier 272; vgl. auch Meehan, Citizenship, wie Anm. 24 oder Hoskyns, Gender, wie Anm. 23.

36 Vgl. Antje Wiener, „European" Citizenship Practice. Building Institutions of a non-State, Boulder u. a. 1998.

Usancen, Meinungen und Praktiken sein können.[37] Wichtig sind für Wiener vor allem auch die informellen Praktiken und Diskurse zu Bürgerrechten, die sozialen Bewegungen und verschiedenen Ausdrucksformen europäischer Identität:

> Crossing internal borders as economically active citizens, carrying burgundy coloured passports across external EU borders as travellers, exchanging knowledge as scholars and students, voting commonly for European Parliament and sharing municipal governance as Union citizens were aspects of this process. Emerging patterns of belongingness were generated step-by-step, area-by area, and group-by group. Union citizenship does not supersede national identities. Instead, it has evoked multiple identities ...[38]

Nun gibt es bisher so gut wie keine empirischen Untersuchungen darüber, in welcher Weise die neuen sozialen Bewegungen, insbesondere Frauenbewegungen als zivilgesellschaftliche Akteure auf der Ebene europäischer Politik im weiteren Sinne sichtbar geworden sind oder Einfluss genommen haben. Das damit gekennzeichnete Forschungsdesiderat ist offenbar selbst ein Politikum. Gewiss, da ist selbstverständlich anzunehmen, dass die westeuropäischen Frauenbewegungen auf nationaler Ebene und damit auch als Rekrutierungsfeld europäischer Politik den Boden für eine neue Frauen- und Geschlechterpolitik bereitet haben.[39] Sie haben auch in vielen Fällen in den Mitgliedstaaten selbst auf Implementierung der Richtlinien gedrängt, z. B. im Zusammenhang mit den Klagen zu Art. 119 des EG-Vertrages zur Lohngleichheit. Immerhin kommt Joyce M. Mushaben zu dem Ergebnis, dass sich auf Grund formeller wie informeller Netzwerke bereits eine eigene, frauenorientierte Insider-Kultur entwickelt habe.[40] Zugleich beklagen Juristinnen, dass die Rechtsprechung des EuGH auf europäischer Ebene kaum von einer politischen Öffentlichkeit begleitet, dass aber auch auf nationaler Ebene nicht mit den Errungenschaften europäischen Rechts als einem ‚Pfund' ‚gewuchert' werde.[41] Eine Verstärkung der politischen Dimension gegenüber der rechtlichen wird gefordert, doch wie soll sie aussehen? – Nicht zu unterschätzen sind schließlich die Nachwirkungen einer Opposition und eines anti-institutionellen Affekts, der die autonome Frauenbewegung in ihren effektvollen ersten Jahren kennzeichnete und Feministinnen Abstinenz üben ließ gerade auch gegenüber etablierten Frauenverbänden und traditioneller Gleichstellungspolitik, genau jenem inhaltlich wie formal an männlichen Normen orientierten Gleichheitsverständnis, das weibliche Lebenszusammenhänge zur Privatsache erklärt, weil es die Marktlogik gebietet. Doch ebenso wie die EU-Frauenpolitik solange auf einem Auge blind bleiben wird, wie sie den notwendigen Zusammenhang zwischen sozialer und marktlicher Politik verkennt, werden Frauen doch die Chancen erkennen müssen, die sich in den Ansätzen zu einer sozialen europäischen Politik gerade im Hinblick auf die Bürger- und auch Frauenrechte finden.

---

37 Vgl. Art. B. Maastricht-Vertrag; vgl. auch Matthias Pechstein u. Christian König, Die Europäische Union. Die Verträge von Maastricht und Amsterdam, Tübingen 1998, 17.

38 Wiener, Potential, wie Anm. 35, 286.

39 Vgl. Hoskyns, Gender, wie Anm. 23.

40 Vgl. Joyce M. Mushaben, The Politics of Critical Acts: Women, Leadership and Democratic Deficits in the European Union, in: The European Studies Journal, 2 (1998), 51–91, hier 70.

41 Vgl. Kodré, Verhältnis, wie Anm. 9, 341 u. 345.

3. Europäische Bürgerrechte – eine Option für Frauen?

Wir kommen also zu dem Schluss, dass die Europäische Union gegenwärtig bereits eine Rechtsgemeinschaft ist, deren Rechtsordnung bisher zwar äußerst komplex und unübersichtlich ist, die jedoch zunehmend unseren Alltag bestimmt. Juristisch sind die Verhältnisse insofern eindeutig, als dem Gemeinschaftsrecht inzwischen ein Vorrang vor nationalem Recht eingeräumt wird – dies ist bereits Anlass genug für viele Konservative, um ihre nationale Identität zu bangen. Wenn wir außerdem feststellen, dass der europäische Einigungsprozess, gerade weil sein Ende noch offen, weil viele verschiedene Akteure auf unterschiedlichen Ebenen der Beteiligung und des Regierens[42] einen eigenständigen politischen Raum, eine politische Gelegenheitsstruktur geschaffen haben, so bleibt die Frage, wie die Diskrepanz zwischen Betroffensein und Möglichkeit zur Beteiligung aufzuheben ist. Mit der bisher sehr formalen Konstruktion der Unionsbürgerschaft ist nur eine Richtung angedeutet. Die Unionsbürgerschaft nach Art. 17 Amsterdamer Vertrag wird von der Staatsangehörigkeit in den Mitgliedstaaten abgeleitet, d. h. sie ist nicht originär sondern subsidiär. Sie ist jedoch bereits, wie erwähnt, mit einigen zusätzlichen Rechten wie Freizügigkeit, konsularem Schutz auch durch andere europäische Staaten sowie mit kommunalen Wahlrechten ausgestattet. Bisher erscheint diese Bürgerschaft wie ‚von oben' verordnet, sie ist noch nicht Sache der Bürgerinnen und Bürger. Immerhin ist der Bürger-Status jetzt vertraglich vereinbart und rechtlich fixiert, und es geht ausdrücklich nicht nur um die ‚Völker Europas', sondern um individuelle Rechte und Pflichten. Damit sind die Anliegen der Bürger auf die politische Tagesordnung gesetzt. Bürgerrechte im Sinne aktiver Staatsbürgerschaft sind daher die einzig mögliche Option, auch für Frauen.

Wenn von europäischen Bürgerrechten die Rede ist, wird immer wieder nach europäischer Identität gefragt, denn „citizenship is not just a certain status ... It is also an identity, an expression of one's membership in a political community".[43] Aber gibt es eine europäische Identität, brauchen wir sie, um europäische Bürgerrechte zu begründen?

Ich meine nein, doch es schließt nicht aus, dass sich im Verlauf einer weiteren Verständigung über die Verfassung Europas, über Grundrechte, einen föderativen Aufbau und den Beitrag der neuen Mitglieder ein Gefühl der Zugehörigkeit und der Verantwortung – ‚Europeaness' – herstellt. Denn was wir „von Europa" und in Europa „lernen" können, ist der Umgang mit Vielfalt und Unterschieden, gerade auch in seiner Geschichte. Das gilt für seine Entwicklungsgeschichte in ökonomischer, rechtlicher wie kultureller Hinsicht.

Auch die Modernisierungsgeschichte Europas war von zunehmenden Ungleichzeitigkeiten, Interdependenzen und Prozessen „nachholender Entwicklung" gekennzeichnet, die schließlich eine spezifische Entwicklungsdynamik erzeugten.[44] Im Blick

42 Die Europaforschung spricht deshalb vom „Regieren im Mehrebenen-System" als dem neuen Ansatz, der sich nicht mehr an dem Modell von Staaten orientiert, vgl. Lemke, Europa, wie Anm. 28, 6.

43 Kymlicka/Norman, Return, wie Anm. 26, 369.

44 Vgl. Dieter Senghaas, Von Europa lernen. Entwicklungsgeschichtliche Betrachtungen, Frankfurt a. M. 1982, 25f.

auf die europäische Rechtsgeschichte wird die heutige europäische Architektur häufig mit einem historischen Gebilde ‚eigener Art', mit dem Alten Reich, Imperium Romanum oder ‚Heiligen Römischen Reich deutscher Nation' verglichen, das etwa seit der Jahrtausendwende bis 1806 Bestand hatte. Wegen seiner vielschichtigen Herrschaftsformen, ständisch geteilten Gewalten und partikularen, ineinandergeschichteten Rechtsinstanzen wurde es bereits von aufklärerischen Juristen als „einem Monstrum ähnlicher Staatskörper" oder „Mittelding" zwischen Monarchie und Föderation verspottet,[45] sicherte gleichwohl dem Reich, unabhängig vom Wechsel der Territorien, wegen seiner Rechtsinstitutionen und obersten Reichsbehörden „allen Mängeln zum Trotz über Jahrhunderte unangefochtene Legitimität".[46] Was diesen Vergleich für die Konstruktion einer postnationalen Staatlichkeit mit einer prä-nationalen Form der Staatlichkeit interessant macht, ist nicht restaurative Absicht, sondern der Hinweis auf eine vielschichtige Kompetenzstruktur und die Form vielfältiger oder doppelter Legitimitäten, die möglicherweise „eine wirklichkeitsnähere und in diesem Sinne ‚moderne' Repräsentanz der gesellschaftlichen Kräfte [ausdrückt] ...".[47] als eine exklusive, durch nationale Identifikation gestiftete staatliche Gewalt. Europäische Kultur aber ist wohl – der kulturellen und politischen Katastrophen des Ethnozentrismus, Kolonialismus und des Holocaust eingedenk – am ehesten durch die permanente Auseinandersetzung mit einer Vielfalt von Kulturen, auch der außereuropäischen, zu charakterisieren. Sehr positiv oder auch als Vision resümiert wäre es, das intellektuelle Prinzip des Dialogs und der Diskurse, die die Höhepunkte europäischer Kultur beschreiben können, z. B. die *Querelles des femmes*, wie der genuin europäische Streit um die Geschlechter bezeichnet wird,[48] oder die Rezeption des Römischen Rechts[49] und die Idee der Menschenrechte. Wer etwa die Geschichte der Frauenrechte studiert, muss feststellen, dass die Rezeption und Auseinandersetzung mit römischem Recht in der Form des so genannten gemeinen Rechts über alle Kleinstaaten, Statuten und Reichsgrenzen hinweg dem Privatrecht bis in die Gegenwart hinein einen formalen wie normativen Rahmen vorgegeben hat.

Nachdem auf der Basis der international geführten, feministischen Debatten um Gleichheit und Differenz die Differenzen auch unter Frauen und damit auch andere als geschlechtshierarchische Formen der Ungleichheit und des Ausschlusses – der ethnischen Zugehörigkeit, der Klasse oder des Alters – wieder ins Blickfeld gerückt wurden, nach der gemeinsamen Anstrengung um die Dekonstruktion traditioneller

45 Uwe Wesel, Geschichte des Rechts. Von den Frühformen bis zum Vertrag von Maastricht, München 1997, 352f.

46 Tilman Evers, Supranationale Staatlichkeit am Beispiel der Europäischen Union, in: Leviathan, 22 (1994), 115–134, hier 123; Elisabeth Fehrenbach, Artikel „Reich", in: Otto Brunner u. a. Hg., Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache 5, Stuttgart 1984, 423–508, hier 434ff.

47 Evers, Staatlichkeit, wie Anm. 46.

48 Vgl. Gisela Bock, Frauen in der europäischen Geschichte. Vom Mittelalter bis zur Gegenwart, München 2000.

49 Vgl. Paul Koschaker, Europa und das römische Recht, München u. a. 1947; vgl. auch Wesel, Geschichte, wie Anm. 45, 550.

weiblicher Identitäten und der Schwierigkeiten einer Identitätspolitik bringt die feministische Theorie ein bereits sehr elaboriertes und differenziertes Verständnis von *citizenship* ein. Danach sind Bürgerinnenrechte als dynamisches Konzept zu verstehen. Sie sind wie andere Rechte kein andere ausschließender Besitz oder ein Haben, sondern Ausdruck und Regel für soziale Beziehungen und für die Verbundenheit mit anderen Menschen.[50] Dem entspricht das Konzept aktiver Staatsbürgerschaft, das Elizabeth Meehans Vision von europäischen Bürgerrechten kennzeichnet. Es ist „eine neue Form von Bürgerschaft, die weder national noch kosmopolitisch ist, sondern mehrfach (multiple) bestimmt ist, insofern Identitäten, Rechte und Verpflichtungen ... durch eine zunehmend komplexe Figuration von Gemeinschaftsinstitutionen, Staaten, nationalen und transnationalen Vereinigungen, Regionen und regionalen Zusammenschlüssen ausgedrückt werden".[51]

Interessant sind diese Überlegungen, weil sie sich von der Exklusivität des traditionellen Staatsbürgerbegriffs verabschieden, der an Nationalität und Territorialität anknüpfte, und weil sie stattdessen ein mehrstufiges System von Rechten, Pflichten und Loyalitäten als eine entscheidende Voraussetzung für die Demokratisierung Europas vorsehen. Deshalb ist die Rede von post-national,[52] womit nicht die Aufhebung, sondern zunächst nur die Ergänzung oder Kompensation für den Verlust staatlicher Ausschließlichkeit intendiert ist. Oder wie Ulrich K. Preuß formuliert: „Der bürgerschaftliche Status (‚citizenship') beruht nicht nur auf der abstrakten Gleichheit, die aus der gleichen Zugehörigkeit zum Staatsverband resultiert, sondern gründet in der Vielfalt der gesellschaftlichen Lebensbereiche, die nach diesem Demokratiekonzept in der Sphäre der Politikformulierung präsent sein müssen."[53]

Die Europäische Union als Demokratieprojekt wäre danach ein Probelauf für zivilgesellschaftliche Aktivitäten und eine politische Gelegenheitsstruktur auch für Frauen. Die Frauenbewegungen in Europa bringen eine politische Praxis und historische Erfahrungen ein, die für die Ausgestaltung von Bürgerrechten unverzichtbar sind, denn sie haben neue, notwendig auch die Privatsphäre betreffende Standards für Gerechtigkeit zur Sprache gebracht und um ihre Anwendung gerungen. Allerdings sind wir skeptischer als vor einigen Jahren, was die politischen Einflussmöglichkeiten dieser Bewegungen angeht. Ohne Zweifel sind neue Formen der Einmischung und der Koalitionenbildung gefragt, die über staatliche Begrenzungen hinausweisen und auch die vielfältigen Ebenen europäischer Politik nicht meiden. Meines Erachtens wird dabei vor allem unser Umgang mit Asylsuchenden und MigrantInnen aus den nicht EU-Ländern zum eigentlichen Prüfstein staatsbürgerlicher Aktivität werden. Es wird sich die Frage stellen, wie wir es mit der Exklusivität des neuen Gemeinschaftsstatus halten, und ob wir Europa mit Hilfe der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik tatsächlich

50 Vgl. Iris Young, Justice and the Politics of Difference, Princeton 1990, 25; vgl. auch Chantal Mouffe, Feminism, Citizenship and Radical Democratic Politics, in: Judith Butler u. Joan W. Scott Hg., Feminist Theorize the Political, New York/London 1992, 369–384.

51 Meehan, Citizenship, wie Anm. 24, 1 (für die Übersetzung vgl. Lemke, Europa, wie Anm. 28, 11).

52 Vgl. auch Jürgen Habermas, Die postnationale Konstellation, Frankfurt a. M. 1998.

53 Preuß, Suche, wie Anm. 4, 167.

zu einer ‚Festung' ausbauen werden. Auch hierzu lohnt es sich, den Amsterdamer Vertrag ernst zu nehmen, der just im Zusammenhang der Maßnahmen in Bezug auf das Asyl und die Einwanderung „die Erhaltung und Weiterentwicklung der Union als Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts" anmahnt (vgl. Art. 2 des Vertrages über die EU und Art. 61 des EG-Vertrages in der Amsterdamer Fassung).