



Frauenparadies Europa?

Emanzipatorische Aspekte in der Europäischen Union

Iris Muth

Ein Blick auf die Slogans zum Thema „Frauen in Europa“ erweckt den Eindruck, daß frau bloß auf den schon rollenden Zug springen muß, um in eine gleichberechtigte Welt zu fahren. So verbreiteten lange Zeit die Grünen mit der Phrase „Wir Frauen sind mehr als die Hälfte Europas!“ frauenpolitischen Optimismus, während die SPD mit „Europa ist – frauenpolitisch – immer ein Stückchen voraus“ bereits die moderne, weltaufgeschlossene, selbständige Frau mit der „Proeuropäerin“ gleichsetzte. Auch der DGB hat bei seinem Internationalen Frauentag 1992 mit dem Motto „Frauen-Macht-Europa“ den in Gang gesetzten europäischen Binnenmarkt in keiner Weise in Frage gestellt.

Bei solch euphorischen Stimmen mag es doch verwundern, daß es im ersten Referendum 1992 ausgerechnet die dä-

nischen Frauen waren, die in ihrer Mehrzahl den Maastricht-Vertrag ablehnten. Damals stimmten 57 % der weiblichen Wahlberechtigten gegen den Vertrag und führten damit im Endergebnis die knappe Ablehnung herbei. Besonders bei den DänInnen unter 30 Jahren war der Unterschied zwischen männlichem und weiblichem Abstimmungsverhalten immens: Während 2/3 der Frauen dieser Altersgruppe ihr „Nej“ ankreuzten, stimmte der gleiche Anteil von Männern dem Beitritt Dänemarks zum Vertrag zu. Zwar verzeichnen jüngste Meinungsumfragen eine wachsende Zustimmung gegenüber der europäischen Integration. Diese liegt jedoch europaweit bei den Männern deutlich höher als bei den Frauen.¹ Angesichts der Vielzahl von europarechtlichen Richtlinien, Empfehlungen und Aktionsprogrammen zur Förderung

der Gleichstellung von Männern und Frauen ist diese Zurückhaltung – zumindest oberflächlich betrachtet – erstaunlich.

Gleichheit innerhalb der ökonomischen Freiheit?

Bereits die Römischen Verträge von 1957 enthalten in Art. 119 EG-Vertrag (EGV) das Postulat der Lohngleichheit von Frauen und Männern. Grund für die Aufnahme dieses Artikels war die Furcht der französischen Wirtschaftslobby vor Wettbewerbsnachteilen, da es zuvor eine entsprechende Regelung nur in Frankreich gab. Selbst wenn diese Norm nicht von einer plötzlichen Einsicht in die strukturelle Ungleichbehandlung von Frauen motiviert war, so sind ihre frauenpolitischen Konsequenzen dennoch nicht zu übersehen. Insbesondere der Europäi-

sche Gerichtshof (EuGH) hat mit seiner extensiven Auslegung von Art. 119 EGV in den ersten Jahren der Gemeinschaft eine Vorreiterrolle auf dem Weg zur formalen Gleichbehandlung von Frauen und Männern übernommen. So stellte er beispielsweise in dem Defrenne-II-Urteil² nicht nur eine Verpflichtung der Gründerstaaten fest, den primärrechtlichen Art. 119 EGV zu beachten, vielmehr entschied er auch, daß für jedes Individuum diese Regelung zumindest in den Fällen der direkten, offenen Diskriminierung unmittelbare Anwendung findet.

Das europäische Sekundärrecht, zu dem alle Rechtshandlungen der EG-Organe, insbesondere Richtlinien, Verordnungen und Empfehlungen zählen, enthält etliche frauenrechtliche Regelungen. Bedeutung haben hierbei vor allem die Gleichstellungsrichtlinien³, die auch der Konkretisierung des Art. 119 EGV dienen. Durch die Umsetzung dieser Richtlinien in nationales Recht soll die effektive Gleichbehandlung von Frauen und Männern am Arbeitsplatz auch bezüglich der allgemeinen Arbeitsbedingungen, also anderer, nicht unmittelbar mit dem Entgelt verbundener Konditionen, sichergestellt werden.

Allerdings sind die in den Richtlinien angestrebten Ziele in der Praxis bei weitem nicht verwirklicht. Besonders deutlich wird dies bei dem schon über 40-jährigen Grundsatz der Lohngleichheit. An der realen Lohndiskriminierung hat sich bislang wenig geändert. In einigen Ländern wie z. B. Irland hat sich die Lohndifferenz in den letzten Jahren sogar noch vergrößert. Diese ernüchternde Bilanz hat neben inhaltlichen bereits formale Gründe: Richtlinien sind nur hinsichtlich ihres Zieles verbindlich, während die Mittel, mit denen das Ziel erreicht werden soll, von jedem Mitgliedstaat frei gewählt und durch nationales Recht erst geschaffen werden. Generell sind Richtlinien daher nicht wie Verordnungen unmittelbar anwendbar. An diesem Grundsatz hat sich auch durch die jüngste Rechtsprechung des EuGH zur unmittelbaren Anwendbarkeit von Richtlinien unter bestimmten Voraussetzungen nichts geändert. Damit ist bereits die gewählte Form der Richtlinie, verbunden mit dem mangelnden Umsetzungswillen der Mitgliedstaaten, ein Grund dafür, daß nicht einmal das vereinbarte Ziel der bloß formalen Lohngleichheit erreicht ist.

Die Tatsache, daß der Unterschied zwischen dem Durchschnittseinkommen von Männern und Frauen immer noch zwischen 11 % (in Schweden erhalten Frauen durchschnittlich 89 % der Männerlöhne) und 33 % (in Großbritannien erhalten sie 67 %)⁴ liegt, ergibt sich jedoch vorwiegend aus der unterschiedlichen Beschäftigungsstruktur: Mehr als

80 % der 21 Millionen Teilzeitbeschäftigten in der EU sind Frauen.⁵ Teilzeitarbeit ist in allen europäischen Staaten häufig mit Unsicherheit, geringerem Status und unterbezahlter Arbeit verbunden. Nicht zuletzt hieraus ergibt sich, daß für Frauen die Wahrscheinlichkeit, sich an einem schlecht bezahlten Arbeitsplatz zu befinden, dreimal größer ist als für Männer.⁶ Um diese bestehende Ungleichheit einzudämmen, wären u. a. gesetzliche Regelungen zum Schutz atypischer und unsicherer Arbeitsplätze erforderlich. Auch müßte durch gesetzliche Rahmenregelungen die Art der Lohn- und Gehaltsverhandlungen verbessert werden: Bislang nehmen kaum Frauen an Tarifverhandlungen teil, obwohl diese tendenziell mehr Verständnis für Probleme der geschlechtsspezifischen Arbeitsstrukturen und die daraus folgenden unterschiedlichen Lohn- und Gehaltsstufen haben.

Die bestehenden Gleichbehandlungsrichtlinien scheinen jedoch das Problem des hohen Anteils von teilzeitbeschäftigten Frauen sowie den Mangel von Frauen in leitenden Positionen auszuklammern. Neben der Frage der formalen Lohngleichbehandlung geht es in ihnen unter anderem um die Gleichbehandlung von Frauen innerhalb der bestehenden Beschäftigungsstruktur, um den Gesundheitsschutz von Schwangeren und Regelungen über den Erziehungsurlaub. Die strukturellen Ungleichheiten werden damit in keiner Weise tangiert.

Parlamentarische Sisyphosarbeit

Die Erkenntnis, daß eine wirksame Gleichstellungspolitik die bestehenden strukturellen Machtverhältnisse einbeziehen und über eine formale Gleichbehandlung hinausreichen muß, scheint wenigstens innerhalb des Europäischen Parlaments Einzug zu halten.

Seit der ersten Direktwahl des Parlaments im Jahr 1979 hat dieses seinen Arbeitsbereich weit über die engen ökonomischen Ziele ausgeweitet. Ständen zunächst die vielfältigen Benachteiligungen von Frauen im Erwerbsbereich im Zentrum der Gleichstellungspolitik, wurden später auch die Erscheinungen struktureller und personaler Gewalt in parlamentarischen Untersuchungen thematisiert. Als besonderer Benachteiligungszusammenhang wurde

dabei die geschlechtliche Arbeitsteilung erkannt, der die Degradierung von Frauen immer wieder von neuem herstellt. Dieser Bewußtseinswandel innerhalb des Europäischen Parlaments ist wohl vor allem dem „Ständigen Ausschuß für die Rechte der Frau“ zu verdanken, der 1984 auf Druck der weiblichen Abgeordneten eingerichtet wurde. Seitdem hält er regelmäßig Anhörungen zu frauenspezifischen Themen ab, erstellt Berichte über die Situation von Frauen in der Welt, gibt Stellungnahmen zu Gesetzesinitiativen der Kommission, kommentiert Richtlinien oder Verordnungen und verabschiedet Resolutionen. Nichtsdestotrotz beharren die anderen Entscheidungsgremien – Rat, Kommission und EuGH – weiterhin auf ihrem engen Diskriminierungsverbot, das sich auf Ungleichbehandlungen innerhalb der bestehenden Beschäftigungsstrukturen beschränkt.

Wer sich im Zweifel durchsetzt, ist angesichts der EG-Entscheidungsstrukturen unschwer zu erraten: Für die Gesetze der EG besitzt stets die Kommission das Initiativmonopol. Über den von ihr, häufig auch auf Wunsch des Rates, eingebrachten Gesetzesentwurf entscheidet in letzter Konsequenz immer der Rat. In diesem treffen sich je nach der zu behandelnden Materie entweder die entsprechenden Fachminister – teilweise treten hier sogar Fachministerinnen auf – oder die Staats- und Regierungschefs, unter denen sich keine Frau befindet. Die Mitwirkungsbefugnis des Parlaments bei der Gesetzgebung beschränkt sich im günstigsten Fall auf ein Vetorecht.

Auch faktisch genießt der zuständige Ausschuß für die Rechte der Frau im Parlament gegenüber den Entscheidungsorganen nicht gerade übermäßige Autorität. Beispielhaft hierfür befanden es die drei zuständigen Kommissare trotz wiederholter Einladung im Juni 1997 nicht für notwendig, sich mit dem Ausschuß für die Rechte der Frau zum Gespräch über mögliche Maßnahmen zur Förderung der Chancengleichheit zu treffen.⁷

Etwas größer ist der Einfluß des Europäischen Parlamentes und mit ihm auch des Ausschusses bei der Verab-



Anmerkungen:

- 1 info Frauen Europas, September 1997, 1.
- 2 EuGH, Defrenne II, Slg. 1976,455,473 ff.
- 3 insb.: Richtlinie 79/7; 86/613; 92/85.
- 4 Schleicher, Europa-Dossier Nr. 4, 3.
- 5 info Frauen Europas, Dezember 1997–Januar 1998, 2.
- 6 info Frauen Europas, Juni 1997, 1.
- 7 info Frauen Europas 1997, 2.

scheidung von rechtlich unverbindlichen Entschlüssen: Im Vorfeld kann das Parlament für diese zu jedem Bereich der europäischen Integration, Anfragen an die Kommission und den Rat richten und Beratungen abhalten. Allerdings ist nur die Kommission gemäß Art. 140 III EGv verpflichtet, auch tatsächlich die Anfragen zu beantworten. Faktisch auf diese Möglichkeit beschränkt, stellte der „Ständige Ausschuss für die Rechte der Frau“ vielfach Anfragen bei der Kommission, um diese anzuspornen, entsprechende Gesetzesvorhaben zu initiieren. Die Themen der Anfragen umfaßten dabei ein breites Spektrum, ausgehend von Frauenarbeitslosigkeit über Prostitution, Sextourismus, Frauen in den Medien, Lage der Frauen in den Entwicklungsländern/in den neuen deutschen Ländern und der Abtreibungsproblematik bis hin zu Gentechnologien und Frauenförderung durch Strukturpolitik.⁸

Auch das Zustandekommen der seit 1982 von der Kommission ausgearbeiteten Aktionsprogramme zur „Chancengleichheit von Frau und Mann“ ist dem Druck und der Zuarbeit durch den Ausschuss zu verdanken. Bei diesen vier zeitlich aufeinander folgenden Aktionsprogrammen sind vorsichtige Versuche der Kommission erkennbar, über die rein formale Gleichbehandlung hinauszugehen, indem sie stärker die gesellschaftlich bedingte Situation von Frauen auf dem Arbeitsmarkt berücksichtigt. Dies geschieht vor allem durch die Förderung von Modellprojekten zur Frauenförderung und zum beruflichen Wiedereinstieg, durch Zuschüsse bei der Gründung von kleinen Unternehmen und Genossenschaften von Frauen sowie durch finanzielle Unterstützung von beruflichen Bildungsmaßnahmen und begleitende Kinderbetreuung. Das jüngste Aktionsprogramm für den Zeitraum 1996 – 2000 erstrebt die Berücksichtigung der



Chancengleichheit bei allen Politiken und Aktionen der EG und der Mitgliedstaaten. Größtes Problem dieser Aktionsprogramme ist jedoch neben ihrer Unverbindlichkeit ihre knappe Finanzausstattung.⁹ Die vorläufige Bilanz fällt daher selbst nach dem zuständigen EU – Kommissar Padruig Flynn „be-

scheiden“ aus.¹⁰ Zwar verzeichnete sein Bericht seit 1996 Fortschritte in der Beschäftigungs- und Sozialpolitik, der Entwicklungspolitik sowie im Erziehungswesen. Doch bleiben Frauen trotz gleicher oder besserer Qualifikation in der Forschung und den neuen Technologien stark unterrepräsentiert. Darüber hinaus räumt die Kommission ein, daß die Chancengleichheit in einzelnen Diensten und Politikbereichen der Gemeinschaft nach wie vor unberücksichtigt ist. Dies ist um so erstaunlicher, als sie sich selbst in einer Mitteilung von 1996¹¹ zum sog. „gender mainstreaming“ verpflichtet hat. Hinter diesem Begriff versteckt sich die allgemeine Beteuerung, die Prioritäten und Bedürfnisse von Frauen und Männern bei allen Gemeinschaftspolitiken vom frühesten Planungsstadium an zu berücksichtigen. Abgesehen davon, daß dieser selbstgesetzten Erklärung jegliche Bestimmtheit und Verbindlichkeit fehlt, mangelt es an entscheidender Unterstützung auf hoher Ebene innerhalb der Dienste der Kommission.

Neue Chancen nach Amsterdam?

Wie üblich gelangte von dem revidierten Vertrag von Maastricht, dem sogenannten Amsterdamer Vertrag, und auch von seinem Aushandlungsprozeß relativ wenig an die Öffentlichkeit. Dieses generelle Problem der fehlenden Transparenz und Öffentlichkeit, das vor allem unter dem Stichwort „Demokratiedefizit Europas“ diskutiert wird, schlägt sich auch im Bereich der europäischen Gleichstellungspolitik nieder:

Rechtzeitige Information, Einblick in die Entscheidungsstrukturen und -prozesse ist die Basis für eine erfolgreiche Vertretung von Fraueninteressen. Nur wenn diese wiederum in gleicher Weise berücksichtigt werden, besteht Hoffnung auf eine Gleichstellungspolitik, die auch strukturelle Ungleichheiten in angemessener Weise in ihre Entscheidungen miteinbezieht.

Vor den Amsterdamer Verhandlungen versprach der Rat, die EU bürgernäher und damit vor allem transparenter zu gestalten. Es folgte auch tatsächlich ein Vertragskapitel „Transparenz“, in dem jedem EU-Bürger ein Recht auf Zugang zu den Dokumenten der Gemeinschaft zugesichert wurde. Weiter heißt es dann jedoch, jede Institution der EU könne auf diesem Gebiet ihre eigenen Regeln aufstellen. Überdies gestattet eine begleitende Erklärung den Mitgliedstaaten, die Institutionen zu ersuchen, den Zugang zu den aus ihrem Land stammenden Unterlagen zu verweigern. Abgesehen von dem erzeugten Schein, der Rat setze sich für Bürgernähe und

Transparenz in Europa ein, ist mit diesem Vertragskapitel wohl nichts erreicht. Ähnliche Zweifel treten bei dem Anblick der spezifisch frauenrechtlichen Erneuerungen im Amsterdamer Vertrag auf. So ist beispielsweise die Ergänzung des Art. 119 EGv auf „gleichwertige Arbeit“ neben „gleicher Arbeit“ lediglich dem schon zuvor geltenden Sozialprotokoll entnommen. Entgegen der Forderungen der Frauenbewegungen beschränkt sich Art. 119 weiterhin auf ein Diskriminierungsverbot am Arbeitsplatz und grenzt die Frage der beruflichen Rollenverteilung aus. Erfreulich ist die Erwähnung der positiven Aktionen, wonach die Mitgliedstaaten spezifische Vergünstigungen nur für Frauen beibehalten oder beschließen können. Allerdings bevorzugte der Rat die Bezugnahme auf das „unterrepräsentierte Geschlecht“ gegenüber dem Wort „Frauen“. Mit dieser Formulierung besteht die Gefahr, den in den skandinavischen Ländern eingeführten Politiken und Maßnahmen der Gleichstellung zu schaden, die ausdrücklich auf Frauen abzielen. Mit der europarechtlichen Regelung wird letztlich auch der männliche Leiter eines Betriebes mit überwiegend weiblichen ArbeitnehmerInnen zum unterrepräsentierten Geschlecht.

Eine weitere frauenrechtliche Veränderung springt schließlich mit dem Aufgabenkatalog der Gemeinschaft in Art. 2 II EGv ins Auge. Wie die Kommission es schon zwei Jahre zuvor in ihrer Mitteilung zur mainstreaming-Politik versichert hat, ist hier für die gesamte EU festgehalten, daß sie sich in all ihren Politiken bemühe, „Ungleichheiten zu beseitigen und die Gleichstellung von Frauen und Männern zu fördern“. Doch wie bereits die Versprechungen der Kommission gleicht auch Art. 2 II einer unverbindlichen Absichtserklärung und gibt daher wenig Anlaß zur Hoffnung, auf dem europäischen Weg eine baldige strukturelle Gleichstellung zu erreichen.

Iris Muth ist Referendarin in Bremen.

Anmerkungen:

- 8 Schunter-Kleemann 1994, 24.
- 9 *info* Frauen Europas, März 1998, 3.
- 10 *Frankfurter Rundschau* v. 11. 03. 1998.
- 11 *Kom* (96) 67.

Literatur:

- Klaß, Jutta / Wolf, Winfried (Hrsg): Festung Europa, 1994.
- Kreisky, Eva / Ruppert, Ute / Sauer, Birgit (Hrsg.): Das unsichtbare Geschlecht der Europa, Politik der Geschlechterverhältnisse Bd. 2, 1994.
- Löffler, Klaus (Hrsg): Förderprogramme für FRAUEN in der EU, Europa-Dossier, Europäisches Parlament 1996.
- Sozialwissenschaftliche Forschung & Praxis für Frauen e.V. (Hrsg): Europa – einig Vaterland? Beiträge zur feministischen Theorie und Praxis 16 (1993), Heft 34.