

Auf dem Weg in ein emanzipiertes Europa? Europäische Integration und Geschlechterpolitik

Mit dem Amsterdamer Vertrag vom 1. Mai 1999 wurde erstmals die Gleichstellung von Frauen und Männern als europäische Gemeinschaftsaufgabe festgeschrieben. In allen zukünftigen Tätigkeitsbereichen wirkt, so der Wortlaut von Artikel 3, Absatz 2 „die Gemeinschaft darauf hin, Ungleichheiten zu beseitigen und die Gleichstellung von Männern und Frauen zu fördern.“¹ Damit ist das Prinzip des *gender-mainstreaming* auf europäischer Ebene verankert worden.

Ob und inwieweit diese Neuerung auf der europäischen Vertragsebene tatsächlich einen Durchbruch in Sachen Gleichstellungspolitik bedeutet, bzw. welche Folgen die wirtschaftliche Integration Europas, die Errichtung eines gemeinsamen Wirtschafts- und Währungsraumes für Frauen mit sich bringt, wird widersprüchlich eingeschätzt. So spricht die Direktorin des Europäischen Rechtsinstituts Teresa Freixes Sanjuán von einem „bemerkenswerten Fortschritt im Prozeß der europäischen Union.“² Die Union habe sich nun einem erweiterten Gleichstellungsgrundsatz verpflichtet, der über den engen Rahmen der Erwerbstätigkeit hinausgehe. Alle Formen von Diskriminierung aufgrund des Geschlechts könnten nun von seiten des Europäischen Gerichtshofes geahndet werden, was zu einer positiven Wirkung auf die Gleichstellungsgesetzgebung der Mitgliedsstaaten führe.

Diese grundsätzlich hoffnungsfrohe Einschätzung des europäischen Integrationsprozesses für die Frauen wird in der politikwissenschaftlich-feministischen Forschung eher skeptisch beurteilt. Die grundlegende Frage, inwiefern die Gleichberechtigung der Geschlechter auf supranationaler Ebene vorangetrieben werden kann, zielt einerseits auf das komplexe Wechselspiel von europäischer Gesetzgebung und nationaler Umsetzung und andererseits generell auf die Chancen und Grenzen institutionalisierter Frauen- und Geschlechterpolitik. Susanne Schunter-Kleemann kommt in ihrer Analyse mit dem Titel „Herrenhaus Europa“ zu einer eher pessimistischen Einschätzung europäischer Gleichstellungspolitik. Die europäische Union stelle keineswegs einen „Motor der Frauenemanzipation“³ dar. Gleichstellungsfragen seien zwar im Brüsseler Bürokratiegeflecht durchaus präsent, ihre starke Verrechtlichung bedeute jedoch letztlich Kanalisierung und damit die Abschwächung durchschlagender

Politiken. Eine Einigung in puncto Emanzipation der Geschlechter finde, wenn überhaupt, dann auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner statt.

Erschöpft sich folglich die europäische Geschlechterpolitik unweigerlich in einer Annäherung nach unten bzw. in der Setzung von Mindeststandards? In welchem Zusammenhang stehen nationale Unterschiede im Geschlechterverhältnis und europäische Integrationspolitik, oder anders formuliert, unter welchem Anpassungsdruck stehen die Geschlechterverhältnisse in den einzelnen Mitgliedsstaaten? Mündet der europäische Integrationsprozeß langfristig in eine Desensibilisierungsstrategie in puncto Geschlechterfragen und damit in eine Retraditionalisierung patriarchaler Geschlechterverhältnisse? Und werden Frauen damit letztlich unweigerlich zu den Verliererinnen von Integration und Globalisierung?

Um diese Fragen zu diskutieren, werden zunächst die strukturellen Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Geschlechterordnungen in den europäischen Staaten dargestellt. Daran anschließend geht es in einem zweiten Teil um eine kritische Bestandsaufnahme europäischer Gleichstellungspolitik. Den folgenden Ausführungen liegt die These zugrunde, daß Geschlechtergleichheit in Europa nach wie vor auf nationalstaatlicher Ebene verwirklicht werden muß. Gleichstellungspolitik auf supranationaler Ebene kann auch in Zukunft nur auf der Basis nationaler Geschlechterpolitiken erfolgen und diese bestenfalls auf europäischer Ebene verbindlich festschreiben. Sie kann damit allenfalls dazu beitragen, frauenpolitische Rückschläge abzufedern.

Obschon von einer gleichberechtigten Teilhabe von Frauen und Männern an den politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entscheidungsprozessen in Europa nicht die Rede sein kann, unterscheiden sich die Gleichstellungsdefizite zwischen und selbst in den einzelnen Ländern erheblich. Die möglichen Problemlagen einer gut situierten westdeutschen Karrierefrau lassen sich mit denen einer alleinerziehenden arbeitslosen Frau in den neuen Bundesländern nur schwer vergleichen, ebensowenig wie die Lage der Frauen in Schweden und Griechenland oder in Dänemark und Portugal.

Ingrid Kurz-Scherf hat in ihrer dezidierten Analyse über die Entwicklung der Geschlechteremanzipation zu Recht auf die Problematik von partikularen Emanzipationschancen aufmerksam gemacht. Demnach befindet sich, um im Bild Kurz-Scherfs zu bleiben, ein geringer Anteil ökonomisch gut situiert Karriere- oder Ehefrauen wie in einem Heißluftballon auf dem Weg nach oben. Ihre Emanzipation geht zunehmend auf Kosten der Frauen, die aufgrund arbeitsmarkt- und sozialpolitischer Krisen in refeudalisierte Arbeitsbeziehungen unter Verlust emanzipatorischer Errungenschaften eintreten müssen. Sie sind letztlich der Ballast, der abgeworfen werden muß, um den Heißluftballon in die Höhe steigen zu lassen.⁴

Trotz der zunehmend bedeutsamer werdenden Unterschiede zwischen Frauen greift die Kategorie Geschlecht als ein entscheidendes Kriterium für Ungleichheit jedoch immer noch. Die Heterogenität weiblicher – und männlicher – Lebenswelten hat die Bipolarität patriarchaler Machtstrukturen allenfalls im Ansatz aufbrechen können. So sind Frauen in allen europäischen Staaten, wenn auch in unterschiedlicher Intensität, auf den politischen Entscheidungsebenen unterrepräsentiert, haben mit den negativen Folgen eines geschlechtsspezifisch segregierten Arbeitsmarktes zu kämpfen und sind sozial deutlich schlechter abgesichert als ihre männlichen Kollegen.

Durch die gegenwärtigen Veränderungen auf dem europäischen Arbeitsmarkt und die Transformationstendenzen der wohlfahrtsstaatlichen Systeme werden bislang bestehende Ungleichheiten noch verstärkt. Die in allen Ländern der Europäischen Union seit einigen Jahren zu beobachtende steigende Frauenerwerbstätigkeit geht keineswegs mit einer Gleichstellung von Frauen und Männern auf dem Arbeitsmarkt einher. Im Gegenteil beruht „ein Großteil der Beschäftigungsgewinne“, wie Friederike Maier feststellt, gerade „darauf, daß Frauen auf dem Arbeitsmarkt diskriminiert oder zu anderen Bedingungen beschäftigt werden als Männer.“⁵ Die zunehmende Frauenerwerbstätigkeit basiert folglich zu großen Teilen auf den strukturellen Veränderungsprozessen der europäischen Arbeitsmärkte.

Der sektorale Wandel hin zur Dienstleistungsgesellschaft, in den ost-deutschen Ländern in den letzten Jahren beispielhaft und wie im Zeitraffer zu beobachten, geht mit einem Wandel der Arbeitsverhältnisse einher. Das auf der männlichen Erwerbsbiographie beruhende lebenslange Normalzeitarbeitsverhältnis wird zunehmend durch befristete und deregulierte Arbeitsverhältnisse abgelöst. Frauen sind in diesen Beschäftigungsverhältnissen bislang deutlich überrepräsentiert, wobei Quantität und Qualität der weiblichen Erwerbstätigkeit in den Ländern der EU sehr unterschiedlich ausgeprägt ist.⁶

Generell stieg die Frauenerwerbstätigkeit in den 15 Mitgliedsländern von 34,5% 1987 auf 41,5% 1995. Besonders hohe Zuwachsraten – von 27,6% auf 40,1% – sind dabei in den Niederlanden zu verzeichnen, sehr niedrige Raten in Griechenland. Hier stieg die Erwerbsbeteiligung von Frauen im Untersuchungszeitraum nur um 4,8 Prozentpunkte auf 34,5%.⁷ Insgesamt liegt die Frauenerwerbsquote in allen EU-Ländern noch deutlich unter der der Männer, was Rückschlüsse auf die geschlechtsspezifischen Erwerbsmuster erlaubt.⁷

Während im europäischen Vergleich bei den Männern kaum nationale Abweichungen hinsichtlich der Beteiligung am Erwerbsleben festzustellen sind, lassen sich bei den Frauen sehr unterschiedliche Modelle ausmachen. Sie alle basieren letztlich auf der nach wie vor fast ausschließlich für die weibliche Erwerbsbiographie charakteristischen Problematik der Vereinbarkeit von

Erwerbs- und Familienarbeit. Im wesentlichen existieren drei Modelle weiblicher Erwerbsbeteiligung: Erstens das ‚männliche‘ Modell der umgedrehten U-Kurve, das eine kontinuierliche Integration in das Erwerbsleben beinhaltet. Dieses Modell findet sich in den skandinavischen Ländern und in Frankreich. Hier kombiniert die Mehrheit der Frauen Erwerbstätigkeit und Kinder auf der Basis einer Teilzeitbeschäftigung und großzügigen Elternurlaubsregelungen bzw. staatlich geförderten Kinderbetreuungseinrichtungen. Das heißt, Frauen schränken ihre Erwerbstätigkeit allenfalls ein, bleiben aber kontinuierlich in den Arbeitsmarkt integriert. Dieses Modell ist auch für die ostdeutschen Frauen, trotz aller anderslautenden Wunschvorstellungen westdeutscher Wirtschaftsforschungsinstitute, bis heute typisch geblieben – ein Faktum, das sie deutlich von ihren westdeutschen Geschlechtsgenossinnen unterscheidet. Das zweite Modell ist das sogenannte Drei-Phasen-Modell, wie es für die alte Bundesrepublik und Großbritannien typisch war und immer noch ist. Das Modell der sogenannten M-Kurve signalisiert, daß insbesondere junge Mütter aus dem Erwerbsleben ausscheiden und später als sogenannte ‚Wiedereinsteigerinnen‘ dem Arbeitsmarkt erneut zur Verfügung stehen. Größere Relevanz in den anderen Ländern der EU besitzt das sogenannte Zwei-Phasen-Modell, das heißt junge Frauen sind bis zur Geburt des ersten Kindes erwerbstätig und steigen dann in nicht unerheblicher Zahl ganz aus dem Erwerbssystem aus. Dies gilt beispielsweise für Länder wie Belgien, Irland, Portugal, Italien oder Griechenland. Dennoch ist auch in diesen Ländern die Frauenerwerbsquote generell angestiegen.⁸ Alle drei Modelle weisen für die Frauen spezifische Problemlagen auf, die ihren Ursprung in der nach wie vor existierenden patriarchalen Geschlechterrollenzuschreibung und der damit verbundenen Zuständigkeit der Frauen für die Kindererziehung und Familienarbeit haben. Die gesellschaftliche und politische Entwertung reproduktiver Arbeiten zeigt sich an der Doppelbelastung einer vollzeiterwerbstätigen Mutter ebenso wie an der schlechten sozialen Absicherung einer teilzeiterwerbstätigen Alleinerziehenden oder einer verheirateten Hausfrau und Mutter.

Kennzeichnend für die ‚ungleiche‘ Verteilung der Arbeit auf Frauen ist das geschlechtsspezifisch unterschiedliche Arbeitsvolumen. In allen Ländern der EU ist Teilzeitarbeit fast ausschließlich eine Frauenangelegenheit.⁹ So arbeiten mehr als 2/3 der erwerbstätigen Frauen in den Niederlanden teilzeit, die niedrigsten Teilzeitquoten finden sich in Griechenland und Portugal. In den südlichen Ländern der EU haben Frauen aufgrund des Mangels an Teilzeitarbeitsplätzen oftmals keine andere Wahl: Entweder sie sind vollzeit erwerbstätig oder sie steigen ganz aus dem Erwerbsleben aus. In Ländern wie den Niederlanden, Großbritannien oder der Bundesrepublik bietet Teilzeitarbeit für viele Frauen die einzige Möglichkeit zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Der chronische Mangel an außerhäuslicher Kinderbetreuung in diesen Ländern dürfte hier

eine verstärkende Wirkung hin zur Teilzeitarbeit haben bzw. viele Frauen in den Status einer unfreiwillig Teilzeitbeschäftigten bringen.¹⁰

Generell ist Teilzeitarbeit für die Betroffenen durchaus ambivalent: Einerseits beinhaltet sie (fast) immer auch eine gering qualifizierte Tätigkeit, verbunden mit niedriger Entlohnung und mangelnder sozialer Absicherung. Für viele Frauen geht Teilzeitarbeit mit Dequalifizierung einher. Andererseits ist insbesondere für Familienfrauen Berufstätigkeit nur auf der Basis von Teilzeitarbeit überhaupt möglich. Die Forderung nach mehr qualifizierten Teilzeitangeboten, wie sie auch von feministischer Seite immer wieder gestellt wird, hat somit durchaus Berechtigung. Sie zielt auf größere Wahlmöglichkeiten für die betroffenen Frauen, vorausgesetzt es findet eine bessere soziale Absicherung dieser Beschäftigungsform statt. Durch die bislang bestehende geschlechtsspezifische Verteilung des Arbeitsvolumens perpetuiert die Teilzeitbeschäftigung allerdings die geschlechtsspezifische Arbeitsteilung und damit auch eine patriarchale Sozial- und Familienpolitik, die die Zuständigkeit für die Kindererziehung bei den Frauen beläßt und die Abhängigkeit der Frauen von einem vollzeiterwerbstätigen Ehemann forciert.

Neben der Teilzeitarbeit haben die befristeten Beschäftigungsverhältnisse in den letzten Jahren deutlich zugenommen. Ihr Anteil an den Arbeitsverhältnissen liegt im europäischen Durchschnitt derzeit bei 11,5%, wobei in allen Ländern der Frauenanteil überdurchschnittlich hoch ist. Damit sind Frauen stärker als Männer von ungesicherten Arbeitsverhältnissen und damit von Arbeitslosigkeit und Sozialhilfeabhängigkeit betroffen. Die Arbeitslosenquoten der Frauen liegen dementsprechend in fast allen europäischen Ländern erheblich über dem männlichen Durchschnitt. In den neuen Bundesländern sind 2/3 der Arbeitslosen Frauen, ihr Anteil an Langzeitarbeitslosen liegt derzeit sogar bei 3/4.¹¹

Die Umstellung von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft kostet zwar auch männliche Arbeitsplätze, wie sich beispielsweise für Irland, Großbritannien und Dänemark zeigen läßt, die Verliererinnen aus längerfristiger Sicht sind jedoch fast immer die Frauen.¹² Hinzu kommen die insgesamt schlechteren Einkommens-, Aufstiegs- und Karrierechancen von Frauen auf dem Arbeitsmarkt. Wie eine aktuelle Untersuchung der Europäischen Union erneut bestätigt, bestehen immer noch große Gehaltsunterschiede zwischen Männern und Frauen und zwar ungeachtet der geschlechtsspezifischen Strukturunterschiede auf dem Arbeitsmarkt. Selbst bei gleicher Qualifikation im gleichen Wirtschaftszweig verdienen Frauen im europäischen Vergleich bis zu 25% weniger als ihre männlichen Kollegen.¹³

Der geschlechtsspezifischen Segregation des europäischen Arbeitsmarktes wird in den meisten Ländern der Europäischen Union keineswegs durch eine

frauen- und familienfreundliche Sozialpolitik entgegengesteuert.¹⁴ Wie zahlreiche feministische Analysen der derzeitigen Transformationstendenzen der europäischen Wohlfahrtsstaaten belegen, sind Frauen von der Demontage der Sozialstaaten, basierend auf der Ideologie des neoliberalen Marktmodells, überdurchschnittlich betroffen. Birgit Sauer hat in ihren Studien zu den Implikationen und Auswirkungen von Globalisierung wiederholt auf die Gefahr einer „Politik der neuen Ungleichheit“ aufmerksam gemacht.¹⁵ Die Offensive des Marktradikalismus bedinge die Auflösung des „historischen Bündnisses zwischen Marktwirtschaft, Sozialstaat und Demokratie“, wie es dem keynesianischen Wohlfahrtsstaat eigen war. Die derzeit zu beobachtende Deregulierung sozialstaatlicher Absicherungen berge, so Sauer, die Gefahr einer Revitalisierung institutionalisierter Männlichkeit und damit einer Fortsetzung der Benachteiligung von Frauen.

Tatsächlich basieren alle bislang bestehenden Modelle sozialer Sicherung in Europa, wenn auch in unterschiedlicher Ausprägung, auf der traditionellen Übertragung von Fürsorgeaufgaben an Frauen, ohne diese in entsprechendem Maße zu honorieren.¹⁶ Selbst das schwedische Modell des Wohlfahrtsstaates mit seinen gezielten arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Maßnahmen hat die geschlechtsspezifische Machtverteilung nicht beseitigen können.¹⁷ Durch die Bereitstellung von Ressourcen können soziale Probleme zwar gemindert, strukturell bedingte Machthierarchien jedoch nicht aufgebrochen werden.

Die individuelle Chancengleichheit für den Zugang zu sozialer Sicherheit, wie sie im bundesdeutschen System aufgrund eines „ehebezogenen Patriarchalismus“¹⁸ von vornherein vereitelt wird, bildet jedoch die Grundvoraussetzung für die Verwirklichung des nach wie vor offenen Projektes der Geschlechtergleichstellung. Eine an den StaatsbürgerInnenstatus gekoppelte soziale Grundversorgung ist dafür ebenso unabdingbar wie die flächendeckende Versorgung mit Kinderbetreuungsangeboten. Hierfür besitzen das schwedische und dänische wohlfahrtsstaatliche System Vorbildcharakter. Darüber hinaus kann allerdings Geschlechteremanzipation nur verwirklicht werden, wenn die 'Kategorie der Abhängigkeit' zur Leitidee politischen und gesellschaftlichen Handelns wird. „Ein solch erneuerter (sozialstaatlicher) Geschlechterkompromiß muß soziale Sicherung jenseits des ständischen Geschlechterkriteriums gewährleisten, er muß Haus-, Pflege-, Fürsorge- und Erziehungsarbeit für beide Geschlechter honorieren und ermöglichen“.¹⁹

Diese Vision ist bislang in keinem Mitgliedsland der EU verwirklicht worden. Vielmehr halten alle europäischen Geschlechterordnungen in unterschiedlicher Ausprägung und mit unterschiedlichen politischen Zielsetzungen an der traditionellen geschlechtlichen Trennung von Produktions- und Reproduktionssphäre fest. Die 'herr'schende politische Gestaltungsabsicht des Geschlechterverhältnisses hinkt in vielerlei Hinsicht den realen Verhältnissen

hinterher. Weder lassen sich qualifizierte Frauen wieder vom Arbeitsmarkt verdrängen, noch gibt es für die Mehrheit der auf Erwerb angewiesenen Frauen Alternativen jenseits des Arbeitsmarktes. Die Widersinnigkeit einer in konservativen Geschlechtercodes verhafteten Politik wird angesichts zunehmender Feminisierung von Armut und Altersarmut nur allzu offenbar. Mit einer Politik der Retraditionalisierung lassen sich die Resultate des langfristigen Detraditionalisierungsprozesses im Geschlechterverhältnis nicht umkehren.

Die Frage nach den Handlungsperspektiven stellt sich angesichts tiefgreifender arbeitsmarktpolitischer und sozialer Transformationsprozesse in allen europäischen Staaten auf neue Weise. Welche Möglichkeiten gibt es in Zukunft, einer (Neu-)Konstruktion der traditionellen Geschlechterrollen entgegenzuwirken und die Dekonstruktion von Zwangsnormierungen qua Geschlecht voranzutreiben. Inwiefern bietet die zunehmende Souveränitätsverflechtung im Rahmen der EU hierfür neue Handlungschancen?

Zieht man eine vorläufige Bilanz der bisherigen europäischen Gleichstellungspolitik, so lassen sich die zu verbuchenden Erfolge nur mit dem gleichzeitigen Verweis auf ihre Beschränkungen konstatieren.

Der europäische Integrationsprozeß war und ist primär von den ökonomischen Interessen der Mitgliedsländer bestimmt.²⁰ Dementsprechend entstand das Politikfeld Chancengleichheit aus Angst vor Wettbewerbsverzerrungen. Der 1957 in den EWG-Vertrag aufgenommene Artikel 119 hatte zum Ziel, die Wettbewerbsbedingungen zwischen den Mitgliedsländern so zu harmonisieren, daß nicht einzelne Länder in den profitablen Genuß unterbezahlter Frauenarbeit kommen konnten. Der Grundsatz „gleiches Entgelt für Frauen und Männer bei gleicher Arbeit“ im Rahmen eines gemeinsamen Wirtschaftsraumes engte den Gleichheitsbegriff der EU von vornherein auf den Bereich der Erwerbstätigkeit ein.

Erst Mitte der 70er Jahre setzte mit Beginn der sozialen Bewegungen und der damit einhergehenden Zunahme von sozialdemokratischen Regierungen in den Mitgliedsländern eine aktive Phase der EU-Gleichstellungspolitik ein. Einen Anstoß hierfür lieferte die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes, der im Fall „Defrenne“ die Gleichbehandlung von Frauen im Arbeitsleben anmahnte und auf Schadensersatzzahlung im Fall von Zuwiderhandlung entschied. Der europäische Ministerrat erließ in der Folgezeit drei Gleichstellungsrichtlinien, die erstens den Grundsatz der Lohngleichheit auch auf 'gleichwertige Arbeit' ausdehnten, zweitens eine direkte oder indirekte Diskriminierung hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung aufgrund des Geschlechts oder des Familienstandes untersagten und drittens die Gleichbehandlung im Bereich der sozialen Sicherheit festlegten. Mitte der 80er Jahre folgte die Richtlinie zur Chancengleichheit in betrieblichen Systemen sozialer Sicherheit und

die Richtlinie zum Mutterschutz. Die Verbesserung des Schutzes von Schwangeren, Wöchnerinnen und stillenden Frauen wurde 1992 zum Inhalt einer EU-Richtlinie. 1996 erfolgte die Festlegung eines mindestens dreimonatigen Elternurlaub und im Dezember 1997 wurde die bislang letzte Richtlinie zur Umkehr der Beweislast im Falle der Diskriminierung aufgrund des Geschlechts verabschiedet.

Sämtliche vom Ministerrat bislang erlassenen Richtlinien zur Chancengleichheit betreffen die Verbesserung der Situation von Frauen im Erwerbsleben bzw. die Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Sie basieren auf einem „formal-juristischen Angleichungskonzept“.²¹ Frauen sollen Männern auf dem Arbeitsmarkt gleichgestellt werden. Nichterwerbstätige Frauen fallen aus der Gleichstellungspolitik der EU weitgehend heraus. Geschlechtergleichheit wird im wesentlichen auf gleiche Beschäftigungschancen verkürzt. Einem weitergehenden Gleichheitsgrundsatz verpflichtete Forderungen, wie beispielsweise die bessere Verteilung von bezahlter und unbezahlter Arbeit, die beschleunigte Einbeziehung von Frauen in die Entscheidungsfindung oder die Einrichtung flächendeckender Kinderbetreuungsangebote, scheiterten bislang an den Entscheidungsträgern im Ministerrat. Zu unterschiedlich sind die Interessen der Mitgliedsstaaten, zu weit liegen die jeweiligen Vorstellungen über Familie, Chancengleichheit oder die Berufstätigkeit von Frauen auseinander. Die Reichweite der Richtlinien, die der Einstimmigkeit bedurften, geht oftmals nicht über die gängige Praxis in den Mitgliedsstaaten hinaus oder unterbietet diese noch.

Richtlinienentscheidungen bedeuten de facto die janusköpfige Festlegung von Mindeststandards mit je unterschiedlichen Auswirkungen. Während die EU-Gesetzgebung beispielsweise für die irischen Frauen beachtliche Verbesserungen wie die Beseitigung der Beschäftigungshindernisse für verheiratete Frauen, die Einführung des Mutterschaftsurlaubs oder den Schutz vor Entlassung im Falle einer Schwangerschaft gebracht hat, befürchten die Däninnen eine Aufweichung ihrer vergleichsweise hohen nationalen Standards durch die EU-Politik. Wie Ostner und Lewis hervorgehoben haben, ist die EU-Gleichstellungspolitik insgesamt durch ein „doppeltes Nadelöhr“ begrenzt: den Erwerbsbezug einerseits sowie die Vielfalt nationaler Ordnungen und das Problem der Umsetzung andererseits.²²

Die konkrete Umsetzung der Richtlinien obliegt den Mitgliedsstaaten, die Kontrolle der Gemeinschaft findet nur sehr schleppend statt. So heißt es beispielsweise in einem Kommissionsbericht über die Anwendung der Richtlinie zur Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Bereich der sozialen Sicherheit zusammenfassend: „Die Mitgliedsstaaten haben Fortschritte erzielt, sie sind jedoch unzureichend, insbesondere in manchen Mitgliedsstaaten, was die Beseitigung der unmittelbaren Diskriminierung betrifft. Im Bereich der mittelbaren Diskriminierung wurden ‘Rückschritte’ festgestellt.“²³ Ausschlaggebend für die EU-Gleichstellungspolitik sind folglich sowohl auf der Ebene

der Entscheidungsfindung als auch auf der Ebene der Umsetzung die nationalstaatlichen Interessen und Geschlechterpolitiken. Diese bestimmen das Maß und die Grenzen gesetzlicher Vorstöße auf supranationaler Ebene. Durch die bisherige Praxis der Entscheidungsfindung wurde dieses 'Nadelöhr' so klein wie möglich gehalten. Über alle gleichstellungspolitischen Vorhaben entschieden bislang allein die Arbeits- und Sozialminister im EU-Ministerrat, so daß zahlreiche Richtlinienvorhaben, die von der EU-Kommission ausgearbeitet wurden, von vornherein abgeblockt oder in unverbindliche Empfehlungen umformuliert werden konnten.²⁴

Die im Brüsseler Bürokratiegeflecht verankerten Organe für Gleichstellungspolitik, allen voran das Büro für Chancengleichheit, das bezeichnenderweise in der Generaldirektion V für Beschäftigung, Arbeitsbeziehungen und soziale Angelegenheiten auf Kommissionsebene angesiedelt ist, üben eine rein beratende Funktion aus. Durch die institutionelle Zersplitterung, neben dem Büro für Chancengleichheit gibt es noch die Arbeitsgruppe Chancengleichheit, den Beratenden Ausschuß für Chancengleichheit zwischen Frauen und Männern und den Ausschuß für die Rechte der Frau im Europäischen Parlament, wird die mangelnde Durchsetzungsfähigkeit frauenpolitischer Vorstöße noch verstärkt. Dem Dilemma der institutionalisierten Machtlosigkeit kann nur durch die seit langem geforderte Errichtung eines eigenständigen Ressorts für Frauenpolitik und die gleichzeitige Demokratisierung des Entscheidungsprozesses entgegnet werden. Die schwache Stellung des Europäischen Parlamentes wird auch durch die neuen Bestimmungen des Amsterdamer Vertrages nicht entscheidend verändert. Zwar hat das Parlament nun die Möglichkeit zur Mitentscheidung in Fragen der Chancengleichheit von Männern und Frauen auf dem Arbeitsmarkt, grundsätzliche Entscheidungen gegen die Diskriminierung aufgrund des Geschlechts werden jedoch weiterhin einstimmig vom Ministerrat gefaßt. Das im Amsterdamer Vertrag neu verankerte Gleichstellungsgebot stößt somit an die engen Grenzen traditioneller „absolutistischer Entscheidungsfindung“ im EU-Ministerrat.

Trotz dieser Einschränkungen hat die EU-Politik bislang wichtige Rahmenbedingungen für die Verwirklichung der Chancengleichheit von Frauen und Männern auf dem Arbeitsmarkt abgesteckt. Durch den Amsterdamer Vertrag und das jüngste Urteil des Europäischen Gerichtshofes wird dies noch ausgebaut. Der neu gefaßte Artikel 119 (jetzt Art. 141) gestattet ausdrücklich konkrete Maßnahmen zur Förderung von Frauen auf dem Arbeitsmarkt. Die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes im Zusammenhang mit der nordrhein-westfälischen Quotenregelung bekräftigt die Möglichkeit aktiver Gleichstellungspolitik auf nationaler Ebene. Für die europäischen Frauen bedeutet dies einen wichtigen Fortschritt in Richtung auf die Beseitigung von Ungleichheit auf dem Arbeitsmarkt.

Insgesamt bleiben die Chancen für eine europäische Gleichstellungspolitik auch in Zukunft ambivalent und werden im wesentlichen von drei Einflußfaktoren abhängen: von den inhaltlichen und institutionellen Rahmenbedingungen auf europäischer Ebene sowie dem politischen Gestaltungswillen nationalstaatlicher Interessengruppen.

1. Die Einschränkung der Zielgruppe auf erwerbstätige Frauen läßt zwar einerseits auf weitere Verbesserungen für eine immer größer werdende Gruppe von Frauen hoffen, bedeutet jedoch andererseits keinen durchschlagenden Fortschritt in Sachen Chancengleichheit. Solange die gesellschaftliche, familiäre und politische Situation von Frauen nicht in die Gleichstellungspolitik mit einfließen, bleibt die emanzipatorische Reichweite der Richtlinien auf ein 'Doktern' am Symptom beschränkt. Eine Angleichung weiblicher Erwerbstätigkeit an männliche Erwerbsstrukturen stellt letztere nicht in Frage und ermöglicht damit auch keine durchgreifende Veränderung der patriarchalen Grundstrukturen. EU-Politik bedeutet in dieser Hinsicht lediglich regulative Politik an einem nach wie vor weiter bestehenden „Diskriminierungskreislauf“.²⁵ Handlungsperspektiven bieten sich hier also vor allem für gleichgestellte Arbeitnehmerinnen, nicht für Familienarbeit betreibende Frauen oder Männer.

2. Durch die spezifische Form der Entscheidungsfindung wird diese inhaltliche Einschränkung der Gleichstellungspolitik hervorgebracht und auch in Zukunft aufrechterhalten. Die Mitgliedsstaaten besitzen nach wie vor enormen Einfluß. Selbst qualifizierte Mehrheitsentscheidungen, wie sie im Amsterdamer Vertrag im Hinblick auf die Gleichstellung am Arbeitsmarkt festgelegt wurden, setzen starke politische Koalitionen voraus. Für neue Initiativen sind die Chancen gering, die „EU-Politik für Frauen scheint bis an ihre Grenzen ausgereizt worden zu sein.“²⁶ Die Perspektive für die europäische Gleichstellungspolitik liegt somit eher in der Grenzsicherung denn in einer inhaltlichen Ausweitung. Hierfür bietet die institutionalisierte Gleichstellungspolitik auf EU-Ebene, trotz aller Einschränkungen, Sicherungsgarantien. Eine Politik des *backlash* im Geschlechterverhältnis kann durch die bislang erreichten rechtsverbindlichen Verpflichtungen erheblich gebremst werden.

3. Für die Zukunft der Gleichstellungspolitik bleibt darüber hinaus die gesellschaftliche und politische Unterstützung entscheidend. Von dieser Seite erfährt die Geschlechterpolitik derzeit auf nationaler wie auf supranationaler Ebene ihre gefährlichste Begrenzung. Glaubhafte emanzipatorische Politiken sind nur mit Hilfe und auf der Basis einer artikulierten öffentlichen Klientel in die institutionalisierten Instanzen der politischen Willensbildung einzubringen. Die Hoffnung auf ein breites europäisches Bündnis für Gleichstellungspolitik erscheint aufgrund der Heterogenität der Mitgliedsstaaten als illusionär. Nur auf nationaler Ebene können sich politische Öffentlichkeiten innerhalb der EU

bislang wirksam artikulieren und Einfluß auf die Politikgestaltung in Brüssel nehmen.

Die Gefahr einer De-Politisierung des Geschlechterverhältnisses ist angesichts der zunehmenden Vervielfältigung weiblicher und männlicher Lebenswelten in den einzelnen Mitgliedsländern gestiegen. Feministische Bündnisse ergeben sich nicht einfach qua Geschlecht, die Differenzen innerhalb des Geschlechts überdecken vielfach die Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern. Nur auf der Basis neuer Bündnisse, auch zwischen Frauen und Männern, kann in Zukunft eine Weiterentwicklung der Geschlechteremanzipation erfolgen. Die Krise auf den europäischen Arbeitsmärkten verlangt nach einer geschlechtergerechten Neu- und Umverteilung von Erwerbs- und Familienarbeit. Hierfür müssen sich die betroffenen Frauen und Männer aktiv in die nationalen Politiken einbringen. Nur über Interessenartikulation und politische Beteiligung kann Veränderung erreicht und ein Scheitern feministischer Gleichstellungspolitik verhindert werden. Die Option eines gleichberechtigten Europas der 'Bürgerinnen und Bürger' ist noch offen. Ihre Verwirklichung hängt letztlich vom politischen Willen nach Einmischung ab. Andernfalls bleibt die Gleichstellungspolitik auf nationaler wie europäischer Ebene das, was sie heute schon ist: ein gefährdetes Politikfeld, das nur durch die bereits erkämpften 'Reservats'bedingungen (noch) nicht vom Aussterben bedroht ist.

Anmerkungen:

- 1 Vertrag von Amsterdam, EG-Vertrag, Artikel 3, Absatz 2.
- 2 Teresa Freixes Sanján: „Die Frauen in der neuen Europäischen Gemeinschaft“, in: *Info Frauen Europas*, Mai 1998, S. 2.
- 3 Susanne Schunter-Kleemann: „Das Demokratiedefizit der EG und die Verrechtlichung der Frauenfrage“, in: dies. (Hrsg.): *Herrenhaus Europa – Geschlechterverhältnisse im Wohlfahrtsstaat*, Berlin 1992, S. 30; vgl. auch Elke Biester u.a. (Hrsg.): *Das unsichtbare Geschlecht in Europa. Der europäische Einigungsprozeß aus feministischer Sicht*, Frankfurt/M. 1994.
- 4 Ingrid Kurz-Scherf: „Backlash? Oder: Feministische Perspektiven jenseits der Arbeitsgesellschaft“, in: Mechthild B. Jansen u.a. (Hrsg.): *Frauen in der Defensive? Zur backlash-Debatte in Deutschland*, Münster 1995, S. 138f.
- 5 Friederike Maier: „Entwicklung der Frauenerwerbstätigkeit in der Europäischen Union“, in: *ApuZ* 52 (1997), S. 15.
- 6 Vgl. ebd., S. 18.
- 7 Vgl. Eurostat Pressemitteilungen Nr. 0897 vom 31. Jan. 1997: *Frauen am Arbeitsmarkt immer noch unterrepräsentiert*, <http://europa.eu.int/en/comm/eurostat/compres/de/0897/6300897d.htm>
- 8 Vgl. Friederike Maier: „Entwicklung der Frauenerwerbstätigkeit in der Europäischen Union“, in: *ApuZ* 52, S. 18ff.
- 9 Der Anteil der Teilzeitbeschäftigung liegt in der EU bei 16%, wobei im Durchschnitt 5,2% der Männer und 31,3% der Frauen einer Teilzeitbeschäftigung nachgehen, vgl. ebd. S. 21, vgl. auch Europäische Kommission: *Beschäftigung in Europa*, Brüssel 1996, S. 147ff.
- 10 Vgl. Marlene Lohkamp-Himmighofen: „Vereinbarkeit von Familie und Beruf: Situation in 12 EG-Ländern“, in: *ApuZ* 7/8 (1994), S. 3ff.
- 11 Vgl. Ingrid Kurz-Scherf: „Krise der Arbeitsmarktgesellschaft – Patriarchale Blockaden“, in: *Blätter für Deutsche und Internationale Politik* 8 (1995), S. 975ff.
- 12 Längsschnittuntersuchungen über die Arbeitsmarktentwicklung in Ostdeutschland belegen, daß Frauen deutlich häufiger als Männer eine Entwertung ihrer Tätigkeit erfuhren, während Männer ihre berufliche Position eher behaupten oder sogar noch verbessern konnten, vgl. „Aspekte der Arbeitsmarktentwicklung in Ostdeutschland“, in: *DIW* 23 (1995), S. 401-410. Vgl. auch „Bilanz der Erwerbchance fünf Jahre nach der Wende in Ostdeutschland“, in: *DIW* 46 (1995), S. 789-795 und „Erwerbstätigkeit von Frauen in Ost- und Westdeutschland weiterhin von steigender Bedeutung“, in: *DIW* 28 (1996), S. 461-469.
- 13 Vgl. *Noch immer große Gehaltsunterschiede zwischen Männern und Frauen*, <http://europa.eu.int/en/comm/eurostat/compres/de/9597/6309597d.htm>
- 14 Einen guten Überblick über die sozialen Sicherungssysteme in Europa bietet Josef Schmid: *Wohlfahrtsstaaten im Vergleich. Soziale Sicherungssysteme in Europa: Organisation, Finanzierung, Leistungen und Probleme*, Opladen 1996. Vgl. auch Stefan Hradil/Stefan Immerfall (Hrsg.): *Die westeuropäischen Gesellschaften im Vergleich*, Opladen 1997.
- 15 Birgit Sauer: „Globalisierung oder das Ende des maskulinistischen Wohlfahrtsstaatskompromisses?“, in: *Beiträge zur feministischen Theorie und Praxis* 47/48 (1998), S. 29ff.
- 16 Zur Typologisierung von Wohlfahrtsstaaten grundlegend: Gosta Esping-Andersen: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge 1990. Esping-Andersen unterscheidet drei Typen von Wohlfahrtsstaaten: den liberalen Wohlfahrtsstaat, ein marktabhängiges System, in dem niedrige und streng am Bedarf orientierte Leistungen vorherrschen, den konservativ-korporatistischen Typ, in dem soziale Sicherung mit dem Arbeitsmarktstatus verknüpft ist,

- und den sozialdemokratischen Typ, bei dem soziale Rechte an den StaatsbürgerInnenstatus geknüpft sind. Beispiele für die einzelnen Typen sind Großbritannien, Deutschland und Schweden. Im Unterschied zu Esping-Andersen unterscheidet Schunter-Kleemann sechs Varianten des Wohlfahrtsstaates, je nach der spezifischen Aufteilung von produktivem und reproduktivem Arbeiten. Beispiele sind patriarchale Länder mit egalitären Arbeits- und Sozialstrukturen (Schweden), Länder mit familienbezogenem Patriarchat (Frankreich) oder Länder mit ehebezogenem Patriarchat (BRD), vgl. Susanne Schunter-Kleemann: „Wohlfahrtsstaat und Patriarchat“, in: dies. (Hrsg.): *Herrenhaus Europa - Geschlechterverhältnisse im Wohlfahrtsstaat*, Berlin 1992, S. 145ff.
- 17 Vgl. Teresa Kuwalik: „Wie solidarisch ist der sozialdemokratische Universalismus? Wohlfahrtsstaatstheorie und soziale Staatsbürgerschaft in Schweden“, in: Elke Biester u. a. (Hrsg.): *Das unsichtbare Geschlecht in Europa. Der europäische Einigungsprozess aus feministischer Sicht*, Frankfurt/M. 1994, S. 62-84. Vgl. auch Mechthild Veil: „Zwischen Wunsch und Wirklichkeit: Frauen im Sozialstaat. Ein Ländervergleich zwischen Frankreich, Schweden und Deutschland“, in: *ApuZ* 52 (1997), S. 29-38.
- 18 Susanne Schunter-Kleemann: „Wohlfahrtsstaat und Patriarchat“, in: dies. (Hrsg.): *Herrenhaus Europa - Geschlechterverhältnisse im Wohlfahrtsstaat*, Berlin 1992, S. 145.
- 19 Birgit Sauer: „Globalisierung oder das Ende des maskulinistischen Wohlfahrtsstaatskompromisses?“, in: *Beiträge zur feministischen Theorie und Praxis* 47/48 (1998), S. 41.
- 20 Vgl. Ute Haller-Bock: „Gestalten statt verwalten: die frauenpolitische Arbeit der Kommission“, in: Melanie Piepenschneider (Hrsg.): *Frauenpolitik in der Europäischen Union*, Baden-Baden 1996, S. 11ff.
- 21 Susanne Schunter-Kleemann: „Das Demokratiedefizit der Europäischen Union und die Frauenpolitik“ in: Elke Biester u. a. (Hrsg.): *Das unsichtbare Geschlecht in Europa. Der europäische Einigungsprozess aus feministischer Sicht*, Frankfurt/M. 1994, S. 32.
- 22 Ilona Ostner/Jane Lewis: „Geschlechterpolitik zwischen europäischer und nationalstaatlicher Regelung“, in: Leibfried, Stefan/Pierson, Paul (Hrsg.): *Standort Europa. Europäische Sozialpolitik*, Frankfurt/M. 1998, S. 196ff.
- 23 *Gleichbehandlung von Frauen und Männern, Soziale Sicherheit*, Bericht über die Anwendung der Richtlinie 79/7/EWG, KOM (88) 769, zit. nach: <http://europa.eu.int/comm/sg/scadplus/leg/de/cha/ci0907.htm>
- 24 Laut Schunter-Kleemann schwächte der Rat folgende Richtlinienentwürfe ab: Frauenarbeitslosigkeit, Gleichbehandlung in der Einkommensbesteuerung, Familienpolitik, Kinderbetreuung, sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz, vgl. dies., *Demokratiedefizit der Europäischen Union*, S. 28.
- 25 Ebd., S. 32.
- 26 Ostner/Lewis: *Geschlechterpolitik*, S. 229.

Literatur:

Biester, Elke/Holland-Cunz, Barbara/u. a. (Hrsg.): *Das unsichtbare Geschlecht in Europa. Der europäische Einigungsprozess aus feministischer Sicht*, Frankfurt/M. 1994.

Esping-Anderson, Gosta: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge 1990.

- Hradil, Stefan/Immerfall, Stefan (Hrsg.):** *Die westeuropäischen Gesellschaften im Vergleich*, Opladen 1997.
- Jansen, Mechthild M./Baringhorst, Sigrid/Ritter, Marianne (Hrsg.):** *Frauen in der Defensive. Zur backlash-Debatte in Deutschland*, Münster 1995.
- Kurz-Scherf, Ingrid:** „Backlash? Oder: Feministische Perspektiven jenseits der Arbeitsmarktgesellschaft“, in: Jansen, Mechthild M. u. a. (Hrsg.): *Frauen in der Defensive. Zur backlash-Debatte in Deutschland*, Münster 1995, S. 130-156.
- „Krise der Arbeitsmarktgesellschaft – Patriarchale Blockaden“, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 8 (1995), S. 975-984.
- Leibfried, Stefan:** „Wohlfahrtsstaatliche Perspektiven der Europäischen Union: Auf dem Wege zu positiver Souveränitätsverflechtung?“, in: Kohler-Koch, Beate/Jachtenfuchs, Markus (Hrsg.): *Europäische Integration*, Opladen 1996, S. 455-477.
- Leibfried, Stephan/Pierson, Paul:** *Standort Europa. Europäische Sozialpolitik*, Frankfurt/M. 1998.
- Lohkamp-Himmighofen, Marlene:** „Vereinbarkeit von Familie und Beruf: Situation in 12 EG-Ländern“, in: *ApuZ* 7/8 (1994), S. 3-13.
- Maier, Friederike:** „Entwicklung der Frauenenerwerbstätigkeit in der Europäischen Union“, in: *ApuZ* 52 (1997), S. 15-27.
- Ostner, Ilona/Lewis, Jane:** „Geschlechterpolitik zwischen europäischer und nationalstaatlicher Regelung“, in: Stefan Leibfried/Pierson, Paul (Hrsg.): *Standort Europa. Europäische Sozialpolitik*, Frankfurt/M. 1998, S. 196-239.
- Piepenschneider, Melanie (Hrsg.):** *Frauenpolitik in der Europäischen Union*, Baden-Baden 1996.
- Radke, Petra/Störmann, Wiebke/Ziegler, Astrid:** „Frauen auf dem europäischen Arbeitsmarkt. Was brachte der Beschäftigungsgipfel?“, in: *Eurokolleg* 39 (1998), S. 1-21.
- Sauer, Birgit:** „Globalisierung oder das Ende des maskulinistischen Wohlfahrtskompromisses?“, in: *Beiträge zur feministischen Theorie und Praxis*, 47/48 (1998), S. 29-44.
- Schmid, Josef:** *Wohlfahrtsstaaten im Vergleich. Soziale Sicherungssysteme in Europa: Organisation, Finanzierung, Leistungen und Probleme*, Opladen 1996.
- Schunter-Kleemann, Susanne (Hrsg.):** Frauenbeschäftigung und europäische Strukturpolitik, in: Beckman, Petra (Hrsg.): *Arbeitsmarkt für Frauen 2000 – ein Schritt vor oder ein Schritt zurück? Kompendium zur Erwerbstätigkeit von Frauen*, Nürnberg 1994, S. 685-711.
- „Globalitäre Regime, Neoliberalismus und Europäische Union“, in: *Beiträge zur feministischen Theorie und Praxis*, 47/48 (1998), S. 47-59.
- (Hrsg.): *Herrenhaus Europa? Geschlechterverhältnisse im Wohlfahrtsstaat*, Berlin 1992.
- Veil, Mechthild:** „Zwischen Wunsch und Wirklichkeit: Frauen im Sozialstaat. Ein Ländervergleich zwischen Frankreich, Schweden und Deutschland“, in: *ApuZ* 52 (1997), S. 29-38.