

*Anna Hochreuter*

## Konvent – Die zukünftige Verfassung der Europäischen Union

Ist das Ergebnis aus Frauensicht ein Erfolg?

*Hiltrud Breyer, MdEP, schreibt am 13.06.2003 unter dem Titel „Europas Frauen in besserer Verfassung“: „Dank des Engagements und der Mobilisierung von Frauen in ganz Europa ist es um die Frauenrechte im aktuellen Entwurf besser bestellt.“*

*Die European Women Lawyers Association (EWLA) äußert sich dagegen in ihrem zwölften Beitrag zur Zukunft der europäischen Union „tief enttäuscht und entsetzt“ und erwähnt insbesondere die Artikel I-2 und III-1.*

Warum diese Differenz – und worum geht es überhaupt?

Gegenstand beider Äußerungen ist ein inzwischen verabschiedetes umfangreiches Regelwerk von 263 Seiten, aufgeteilt in die Teile I bis IV, das den Entwurf einer Verfassung für die Europäische Union darstellt<sup>1</sup>. Es wurde in zahlreichen Sitzungen des Europäischen Konvents zwischen dem 28. Februar 2002 und dem 10. Juli 2003 erarbeitet.

### Vorgeschichte

Der Konvent zur Zukunft Europas geht auf die Regierungskonferenz von Nizza<sup>2</sup> und den Europäischen Rat in Laeken<sup>3</sup> zurück. In Nizza schafften es die Regierungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union nicht, rechtzeitig vor der Erweiterung der Europäischen Union um mindestens zehn weitere Mitgliedstaaten drängende Probleme der Struktur der Europäischen Gemeinschaft und der Union zu lösen, weil sie sich in mühsamen Kompromissen zu Einzelfragen verstrickten, z.B. in komplizierten Berechnungen zur Stimmengewichtung im Rat und zu den Sitzen im Europäischen Parlament. Deshalb sprach man schon sehr bald nach Nizza von den „Left-overs“ von Nizza. Nachdem der im Dezember 1999 einberufene Grundrechtekonvent ausgesprochen erfolgreich gewesen war und eine Grundrechtecharta geschaffen hatte, die in Nizza als deklaratorische Grundrechtecharta von den Regierungen angenommen wurde, bot sich die Methode eines Konvents als Alternative zur Methode Regierungskonferenz an, um die „Nizza-leftovers“ anzugehen.

Der Europäische Rat in Laeken verabschiedete dann ein Mandat für einen Konvent und legte seine Zusammensetzung fest, zum Präsidenten des Konvents wurde der ehemalige französische Staatspräsident Valéry Giscard d'Estaing bestellt.

### Zusammensetzung

Der Konvent besteht aus vier verschiedenen „Komponenten“: Jeweils ein/e VertreterIn der Regierungen aller Mitgliedstaaten und aller Beitrittsländer, jeweils zwei nationale ParlamentarierInnen aller Mitgliedstaaten und aller Beitrittsländer, zwei Kommissare und 16 EuropaparlamentarierInnen – das sind 102 Mitglieder, dazu kamen noch der Präsident des Konvents sowie zwei Vizepräsidenten. Alle Mitglieder haben auch jeweils eine/n Stellvertreter/in.

### Altherrenverein

Als sich der Konvent Ende Februar 2002 erstmalig traf, war es nicht zu übersehen: das Durchschnittsalter der Konventmitglieder lag deutlich über 50, und die Zahl der Frauen war verschwindend gering (gerade mal 17 der 102 Mitglieder und 22 der StellvertreterInnen<sup>4</sup>). Ein Versuch, dieses Missverhältnis etwas zu korrigieren und diejenigen anzusprechen, die im Europa der Zukunft leben werden – die jetzt noch jungen Menschen – war die Einberufung eines Jugendkonvents im Juni 2002. Zwar waren daran etwas mehr Frauen beteiligt als im „richtigen“ Konvent, offiziell thematisiert wurde das Missverhältnis in der Geschlechterfrage bzw. seine Konsequenz für die Legitimität des Ergebnisses des Konvents jedoch nie.

### Frauenlobby<sup>5</sup>

Bereits angesichts der deutlichen Unterrepräsentanz von Frauen im Konvent, aber auch im weiteren Verlauf der Diskussion haben sich verschiedene Frauenorganisationen zu Wort gemeldet. Auch in der Anhörung der Zivilgesellschaft im Juni 2002, vorbereitet durch eine Reihe von Kontaktgruppensitzungen, waren Frauenorganisationen vertreten.

1 CONV 850/03; als pdf-Datei erhältlich unter [www.diplo.de](http://www.diplo.de) (über „Deutsche EU-Politik“, „Die Zukunft Europas“, „Links“). Die Dokumente des Konvents sind öffentlich und unter

<http://european-convention.eu.int> in allen Sprachen der EU abrufbar.

2 Dez. 2000; Inkrafttreten 1.5.2003.

3 15.12.2001.

Hier soll es um folgende Fragen gehen:

1. Was haben Frauen gefordert?
2. Hat die Lobbyarbeit genützt?
3. Was halten wir vom Ergebnis des Konvents?
4. Haben wir Fehler gemacht?

## Hintergrund

Um einschätzen zu können, was im Rahmen des Konvents überhaupt erreichbar war, zunächst eine kurze Vorbemerkung zum Mandat des Konvents:

Die Erklärung von Laeken beschreibt als Kernziele mehr Demokratie, mehr Transparenz und mehr Effizienz der Europäischen Strukturen. Damit lag der Kern der Arbeit des Konvents im Institutionellen und in Verfahrensfragen. Gleichzeitig wurden aber auch einzelne Politikbereiche wie die Außen- und Sicherheitspolitik und die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit ausdrücklich thematisiert. Die Ausgestaltung des Mandats ließ einen gewissen Interpretationsspielraum offen. Grundsätzlich ging es aber darum, die Entscheidungsverfahren der Europäischen Gemeinschaft bzw. Union zu straffen und zu systematisieren und die Institutionen der Union so umzugestalten, dass sie auch in einer Union der 25 und mehr Mitgliedstaaten funktionieren können. Die Änderung einzelner Politiken - z.B. der Agrarpolitik oder die Energiepolitik (Euratom) stand nicht im Mittelpunkt des Konvents. Es ging deshalb auch nur in einigen Ausnahmefällen um die Ausweitung der Kompetenzen auf europäischer Ebene, in allen übrigen Bereichen wurden bestehende Kompetenzen erhalten und allenfalls systematisiert.

- 4 EP: 32 VertreterInnen, davon 12 Frauen, davon 5 Mitglieder und 7 Stellvertreterinnen  
Regierungen: 56 VertreterInnen, davon 11 Frauen, davon 6 Mitglieder und 5 Stellvertreterinnen  
Nationale ParlamentarierInnen: 112 VertreterInnen, davon 16 Frauen, davon 6 Mitglieder und 10 Stellvertreterinnen; also : EP am meisten, nat. Parlamentarierinnen am wenigsten!
- 5 Eine Übersicht der Stellungnahmen, die sich ausdrücklich auf Frauenrechte beziehen – ohne Anspruch auf Vollständigkeit:
  - Hiltrud Breyer, MdEP: Europas Frauen in guter Verfassung – am 13.6.03: „Europas Frauen in besserer Verfassung“.
  - European Women's Lobby (EWL): Mehrere Beiträge an Konventmitglieder: 4.3.2002, 3.11.2002, 8.6.2003, 21.6.2003; Frühstück mit weiblichen Konventmitgliedern am 7.6.2003 (Konvensitzung Anhörung Zivilgesellschaft).
  - Lissy Grüner, MdEP, für die SPE-Fraktion: Schreiben an Prof. Glotz vom 12.6.2002.
  - Kerstin Griese, MdB: Vorsitzende des Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, übermittelte der Bundesregierung am 21.5.2003 eine Stellungnahme des Ausschusses.
  - BM Brigitte Zypries wies in mehreren Briefen an BM Fischer auf die Bedeutung der Frauenrechte hin.
  - Beiträge verschiedener Konventmitglieder: CONV 603/03 (Lena Hjelm-Wallén und Hildegard Puwak); CONV 762/03 (Lone Dybkjaer); CONV 749/03 (Hanja Maij-Weggen, Anne van Lancker u.a.).
  - Prof. Dr. Ninon Colneric, Richterin am Europäischen Gerichtshof, Schreiben an BM Fischer vom 11.12.2002.
  - Kommissarin Viviane Reding, Schreiben an Konventmitglieder vom 28.3.2003 nach einer Konferenz der Jean Monnet Professoren zu Geschlechtergleichheit und Europas Zukunft am 4.3.2003.

## 1. Häufig erhobene Forderungen:

Die Präzision der Forderungen an den Konvent wuchs mit dem Fortgang der Diskussionen: Zunächst wurde in Arbeitsgruppen zu einzelnen Themen des Konvents diskutiert, z.B. zur Integration der Grundrechtecharta. Ein erster Vorentwurf bzw. ein Gerüst für einen Verfassungsvertrag wurde am 28.10.2002 veröffentlicht (CONV 369/02). Darin waren bereits Artikel über Werte und Ziele der Europäischen Union vorgesehen. Von diesem Zeitpunkt an bezogen sich die Forderungen auf konkrete Artikel des Verfassungsentwurfs, so dass die jeweiligen Forderungen bereits den entsprechenden Artikeln zugeordnet werden.

### a) Werte der Union (Art. I-2)<sup>6</sup>:

Art. 2 enthielt in einem Vorentwurf zunächst „Gleichheit zwischen Männern und Frauen“ als Bestandteil von Halbsatz 1, zwischenzeitlich entfiel der Passus zur Gleichheit ganz, in die Endfassung wurde Gleichheit jedoch wieder aufgenommen.

Die Arbeitsgruppe Soziale Fragen unterstützte die Aufnahme von „Gleichheit zwischen Männern und Frauen“ in ihrem Abschlussbericht – obwohl der Vorsitzende (und Präsiumsmitglied) Katiforis nicht dafür war. Die Endfassung von Teil I' nimmt „Gleichheit“ wieder in Satz 1 von Artikel 2 auf. Damit gehört „Gleichheit“ – die Gleichheit zwischen Männern und Frauen vor dem Gesetz fällt ebenfalls darunter – zu den justizialen Werten in Artikel 2 Halbsatz 1 und könnte beispielsweise bei der Frage der Beitrittsreife zukünftiger Mitgliedstaaten eine gewisse Rolle spielen.

der vom 28.3.2003 nach einer Konferenz der Jean Monnet Professoren zu Geschlechtergleichheit und Europas Zukunft am 4.3.2003.

- Deutscher Frauenrat (Briefe an Konventmitglieder, 28.11.2002 und 6.6.2003).
- Terre des Femmes (Briefe an Konventmitglieder/Stellvertreter vom 12.6.2003).
- Landesfrauenrat Hamburg e.V.: Resolution zur Europäischen Verfassung vom 7.4.2003.
- Landesfrauenrat Sachsen – Sächsisches Frauenforum e.V. zum Entwurf einer europäischen Verfassung, Mai 2003.
- Bundesarbeitsgemeinschaft kommunaler Frauenbüros, Sprecherinnengremium, Brief an BM Fischer vom 11. Juni 2003.
- Landrat – Landkreis Lüchow-Dannenberg, Schreiben im Namen des Runden Tisches aller Frauen im Wendland wg. EU-Konvent an BM Fischer vom 6.6.2003.
- 1. Ordentlicher Frauenrat Bündnis 90/Die Grünen Berlin, 16.2.2003.
- Business and Professional Women – Germany e.V., Schreiben an BM Fischer vom 15.5.2003.

- 6 Artikel I-2: „Die Werte der Union“: „Die Werte, auf denen die Union sich gründet, sind die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte; diese Werte sind allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam, die sich durch Pluralismus, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und Nichtdiskriminierung auszeichnet.“
- 7 CONV 797/1/03 REV 1.

### b) Ziele der Union (Art. I-3)<sup>8</sup>

Art. 3 enthielt durchgängig über alle Textentwürfe hinweg die „Förderung der Gleichstellung von Frau und Mann“ als Ziel der Union. Die Formulierung entspricht der des geltenden Art. 2 EGV, so dass hier der sog. „acquis communautaire“, das bisher Erreichte, gewahrt ist. Hinzugekommen ist gegenüber Artikel 2 EGV die ausdrückliche Erwähnung der Bekämpfung von Diskriminierungen unter den Zielen der Union.

### c) Grundfreiheiten und Nichtdiskriminierung (Artikel I-4)

Dieser Artikel des Verfassungsentwurfs nennt die vier Grundfreiheiten<sup>9</sup> der Gemeinschaft – jetzt Union – und das Diskriminierungsverbot aufgrund der Staatsangehörigkeit, das im Anwendungsbereich der Verfassung gilt.

Es gab zahlreiche Forderungen, an dieser Stelle auch die Diskriminierungsverbote des Artikel 13 EGV aufzunehmen: Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung sind danach verboten.

Artikel 13 EGV wurde aber – inhaltlich im wesentlichen unverändert<sup>10</sup> – als Artikel III-5 dem Teil der Verfassung vorangestellt, der die Politiken der Union betrifft.

Diese Entscheidung lässt sich systematisch begründen und auch politisch durchaus vertreten: Die Diskriminierungstatbestände des Artikel 13 EGV sind als eine Rechtsgrundlage für Handeln der Union eng mit den Politiken der Union verknüpft: sie geben der Union die Möglichkeit, auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments einstimmig geeignete Maßnahmen zu beschließen, um diese Diskriminierungen zu verhindern. Sie sind deshalb an der Spalte des Teils III systematisch richtig verortet. Politisch bedeutet diese Entscheidung eine Beibehaltung des Acquis.

Man könnte sich allerdings fragen, ob eine Wiederholung der Antidiskriminierungstatbestände, die schon in Artikel II-21 der Grundrechtecharta<sup>11</sup> auf-

geführt sind, wirklich erforderlich ist, denn die Grundrechtecharta ist jetzt als Volltext in die Verfassung integriert worden, sie bildet Teil II der Verfassung.

Zwischen diesen beiden Artikeln besteht jedoch ein entscheidender Unterschied: Artikel II-23 (der Grundrechtecharta) gibt UnionsbürgerInnen Abwehrrechte gegen Diskriminierung durch oder auf der Grundlage eines europäischen Gesetzes/einer europäischen Maßnahme. Art. 13 EGV bzw. neu Artikel III-5 Absatz 1 gibt dagegen dem Rat die Möglichkeit, außerhalb der Kompetenzen der Union Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierungen zu beschließen.

Bedauerlich ist aber – und dies kritisiert u.a. die EWLA vehement –, dass dies weiterhin nur durch einstimmigen Ratsbeschluss möglich ist. Ein solcher Beschluss wird in einer Union mit 25 und mehr Mitgliedsstaaten noch schwerer zu erreichen sein als heute. Andererseits war hier eine Entwicklung hin zur Anwendung der qualifizierten Mehrheit und dem Mitentscheidungsverfahren nicht wirklich zu erwarten: Es handelt sich um Bereiche außerhalb der Kompetenzen der EU, in denen die Mitgliedstaaten unbedingt ein Vetorecht behalten wollen.

Abhilfe schaffen könnte hier der im Dokument CONV 805 neu hinzugefügte Artikel III-1a<sup>12</sup>: Darin wird der Union ausdrücklich aufgetragen, bei der Durchführung der Politik und der Maßnahmen in den in Teil III genannten Bereichen Diskriminierungen zu bekämpfen, wobei alle Diskriminierungstatbestände des alten Art. 13 EGV genannt werden. Im Rahmen der Kompetenzen der Union ist damit die Einführung des Mitentscheidungsverfahrens erreicht.

### d) gender mainstreaming

Zahlreiche Forderungen von Frauenorganisationen an den Konvent – vermutlich die meisten – bezogen sich auf Art. 3 Absatz 2 EGV<sup>13</sup>, der als Rechtsgrundlage für gender mainstreaming gilt.

Das Präsidium hat diesen Artikel ebenfalls in Teil III der Verfassung übernommen, und zwar als

8 Artikel I-3 „Die Ziele der Union“, Absatz 3, Unterabsatz 2: „Sie (die Union) bekämpft soziale Ausgrenzung und Diskriminierungen und fördert soziale Gerechtigkeit und sozialen Schutz, die Gleichstellung von Frau und Mann, die Solidarität zwischen den Generationen und den Schutz der Rechte des Kindes.“

9 Freier Personen-, Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr

10 Statt Anhörung des Europäischen Parlaments ist in Absatz 1 nun Zustimmung vorgesehen. In Absatz 2 wurden der in Nizza bereits beschlossene Übergang zum Mitentscheidungsverfahren bei Fördermaßnahmen der EU festgeschrieben.

11 Artikel II-21 „Nichtdiskriminierung“ Absatz 1: Diskriminierungen insbesondere wegen des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, der ethnischen oder sozialen Herkunft, der genetischen Merkmale, der Sprache, der Religion oder der Weltanschauung, der

politischen oder sonstigen Anschauung, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung sind verboten.“

12 Artikel III-1a: „Bei der Festlegung und Durchführung der Politik und der Maßnahmen in den in diesem Teil genannten Bereichen zielt die Union darauf ab, Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung zu bekämpfen.“

13 Art. 3 Abs. 2 EGV: „Bei allen in diesem Artikel genannten Tätigkeiten wirkt die Gemeinschaft darauf hin, Ungleichheiten zu beseitigen und die Gleichstellung von Männern und Frauen zu fördern.“

*e) Gleichbehandlung auf dem Arbeitsmarkt / am Arbeitsplatz (Art. 137 Abs. 1 i EGV)*

In diesem Bereich hat die Europäische Gemeinschaft lediglich unterstützende Kompetenzen. Bereits in Nizza ist für Art. 137 Abs. 1 i der Übergang in die qualifizierte Mehrheit beschlossen worden, dies wurde in Artikel III-99 der Verfassung lediglich übernommen. Also auch hier: Erhalt des Acquis, leider keine Bereitschaft zur Erweiterung der Kompetenzen der Union – denn zumindest für Deutschland lässt sich mit Sicherheit sagen, dass das europäische Recht im Arbeitsrecht die bedeutendsten Impulse für die Gleichstellung von Frauen und Männern in unsere Rechtsordnung gegeben hat.

*f) Sprache*

Viele Frauen und zahlreiche Frauenorganisationen haben verlangt, die Verfassung in inklusiver Sprache abzufassen. Durch Aufnahme der Grundrechtecharta, die in dieser Hinsicht vorbildlich ist, wird diese Frage bei der Endredaktion in jedem Fall gestellt werden. Valéry Giscard d'Estaing hat bei seiner Abschlussrede in der letzten Sitzung des Konvents vor dem Europäischen Rat in Thessaloniki ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die sprachliche und sprachjuristische Überarbeitung der Texte auch der Einführung einer inklusiven Sprache dienen wird. Damit wäre ein wichtiger europäischer Präzedenzfall geschaffen, hinter den Unions-Sekundärrecht und letztlich auch nationales Recht nur noch schwer zurückgehen können werden.

*g) Zusammensetzung der Kommission*

Die ersten Entwürfe zu den institutionellen Fragen (CONV 724/03 und CONV 770/03) enthielten im Artikel zur Zusammensetzung der Kommission eine interessante Blüte: „Jeder Mitgliedstaat erstellt eine Liste von drei Personen, darunter mindestens eine Frau, die er für geeignet erachtet, das Amt eines Mitglieds der Europäischen Kommission auszuüben.“ Die Formulierung „... darunter mindestens eine Frau“ wurde jetzt in der Endfassung (CONV 797/1/03 REV 1), die dem ER Thessaloniki vorgelegt wurde, in „Jeder in Frage kommende Mitgliedstaat erstellt eine beide Geschlechter berücksichtigende Liste von drei Personen, die er für geeignet erachtet, das Amt eines Europäischen Kommissars auszuüben.“ geändert (Artikel I-26 Absatz 2 Verfassungsentwurf).

erste Querschnittsklausel in Artikel III-1<sup>14</sup>. Einige haben diese Verschiebung in Teil III der Verfassung bedauert und sind der Ansicht, dass es sich um einen Rückschritt handelt, weil es nicht gelungen sei, gender mainstreaming am Anfang der Verfassung und damit an stärker herausgehobener Stelle zu verankern<sup>15</sup>.

Ich teile diese Auffassung nicht. Mainstreaming gender ist eine Querschnittsaufgabe, die systematisch durchaus gut mit anderen Querschnittsklauseln, z.B. des Umweltrechts, zusammen an die Spalte des Kapitels über die Politiken der Union „passt“. Diese Klauseln beziehen sich genau auf diese Politiken, sie sind Teil der konkreten Unionspolitik, keine abstrakten Werte, Ziele oder Absichtserklärungen. Der Acquis ist damit m.E. hier gewahrt. Durch die Erweiterung der Aufgaben der Union, insbesondere im Bereich Justiz und Inneres (die bisherige sog. „Dritte Säule“) und in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (bisher sog. „Zweite Säule“) ist außerdem der Anwendungsbereich aller Querschnittsklauseln des EG-Vertrages erweitert worden, denn der EU-Vertrag enthielt diese Klauseln nicht.

<sup>14</sup> Artikel III-1 : „Bei allen in diesem Teil genannten Maßnahmen wirkt die Union daraufhin, dass Ungleichheiten zwischen Männern und Frauen beseitigt werden und die Gleichstellung von Männern und Frauen gefördert wird.“

<sup>15</sup> So z.B. die EWLA im 12. Beitrag zur Zukunft der Union vom 21.06.2003 und Mrs. Lone Dybkjaer in CONV 762/03.

### **b) Präambel**

Die Präambel der Verfassung – von Giscard d'Estaing wohl persönlich geschrieben und insbesondere hinsichtlich der Frage eines religiösen Bezuges lange umkämpft – hat zwar glücklicherweise nach den Regeln der WVK<sup>16</sup> keinen rechtlich bindenden Charakter, aber sie ist das erste, was europäische Bürgerinnen und Bürger sehen, wenn sie die Verfassung in die Hand nehmen. Persönlich halte ich sie für die Inkarnation europäischer patriarchal-aristokratischer Tradition, für ein abschreckendes Beispiel männlicher Verfassungslyrik. Schon der Vortext – ein Bezug auf die griechische Demokratie: stört es denn niemanden, dass es sich dabei um eine Sklavenhaltergesellschaft handelte, in der Frauen in politischen Fragen nichts zu sagen hatten? Dann die – von einigen Frauen im Konvent auch kritisierte – Schönfärberei der europäischen Geschichte: man bezieht sich auf große – männliche – Geistesgeschichte, auf die kulturellen, religiösen und humanistischen Überlieferungen, aber die von Europa ausgegangenen Kriege, die imperialen Züge, die bis heute andauernde Ausbeutung anderer Teile der Welt und der Menschheit werden völlig ausgespart. Diese Präambel kann frau nur so schnell wie möglich überblättern.

### **2. Hat die Lobbyarbeit genützt?**

Die Antwort auf diese Frage wird immer eine persönliche sein. Ich würde sie mit einem klaren „ja“ beantworten: Angesichts des Mandats des Konvents war eine substantielle Änderung von Verfahren und Politiken im Bereich des Gleichstellungsrechts nicht zu erwarten. Es ist den Frauenorganisationen und den (wenigen) Frauen im Konvent aber gelungen, nicht nur den Acquis zu wahren, sondern darüber hinaus Erfolge zu erzielen: die Verankerung der Gleichheit in Artikel I-2 Satz 1, der Hauch einer Quotierungsforderung in Artikel I-26 und die Abfassung der Verfassung in geschlechtergerechter Sprache. Gute Organisation und Vernetzungsarbeit hat dies möglich gemacht: die Forderungen der Zivilgesellschaft wurden an Konventmitglieder herangetragen und von diesen – hauptsächlich Frauen – im Konvent erfolgreich vertreten.

### **3. Was halten wir vom Ergebnis des Konvents?**

Für den ersten Teil der Antwort sei hier auf die Ausführungen zu 1. und 2. verwiesen – das Konventsergebnis ist im Hinblick auf die Vorschriften, die sich speziell auf Frauen beziehen, durchaus ein Erfolg.

Die Verfassung hatte aber in erster Linie die Aufgabe, die Institutionen und Verfahren der Union zu reformieren. Die Union handelt durch ihre Organe, in den in der Verfassung vorgesehenen Formen. Das

Ergebnis der institutionellen Reformen kann also für Frauen nicht ohne Bedeutung sein, es setzt Bedingungen für das zukünftige Handeln der Union.

Damit tun sich Grundfragen auf, die in einem solchen Artikel sicherlich nicht alle beantwortet werden können, die aber unbedingt wenigstens gestellt werden sollten:

- Sehen wir die europäische Einigung grundsätzlich positiv, wird sie der Verbesserung der Lebensbedingungen von Frauen in Europa und außerhalb Europas dienen?
- Welche Bedeutung haben die institutionellen Änderungen – zum Beispiel das neue Amt eines/einer Vorsitzenden des Europäischen Rates – für Frauen?
- Was halten wir von den Entwicklungen in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, insbesondere in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik?
- Welche Änderungen haben wir Frauen durch die Erweiterung der Union zu erwarten?

Diese Fragen kann man nur dann und auch dann nur ansatzweise beantworten, wenn man die Verfassung vor dem Hintergrund bestimmter Prinzipien beurteilt, die für die Rechte und die Lebensrealität von Frauen von besonderer Bedeutung sind:

- *Untrennbarkeit von privatem und öffentlichem Raum:* Die Betonung der Trennung von öffentlichem und privatem Raum ist für Frauen in der Regel nachteilig: scheinbar neutrale Regelungen, z.B. im Ehe- und Familienrecht, Steuerrecht etc., strukturieren den privaten Raum vor. Rechtssetzung, die die Position von Frauen verbessern soll – bekannteste Beispiele sind die Themen Vergewaltigung in der Ehe und Gewalt in der Familie – werden als angebliche Eingriffe in die Privatsphäre abgelehnt. *Unsere Forderung muss also sein: Be trachtung einheitlicher Lebenssachverhalte, nicht abstrakter Rechtskategorien.* Europa – in diesem Fall der EuGH – hat in diesem Bereich eine sehr wichtige Grundlage gelegt: die Rechtsfigur der „mittelbaren Diskriminierung“, die vor allem im Arbeitsrecht zu für Frauen revolutionär neuen Entscheidungen geführt hat.
- *Partizipation:* Teilnahme von Frauen auf allen Ebenen der Politik ist eine notwendige Forderung. Die Praxis zeigt aber, dass zumindest derzeit die Partizipation nachlässt, je abstrakter die Repräsentativität ist, also je weiter sich die RepräsentantInnen vom Alltagsleben entfernen. Konkret: je höher die Ebene in der Administration, desto

16 Wiener Vertragsrechtskonvention, Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 31 Abs. 2.

weniger Frauen gibt es dort. Wieviele Frauen nehmen an den Treffen des Europäischen Rates der Staats- und Regierungschefs teil? Wieviele an denen des Allgemeinen Rates? Wieviele an den Sitzungen des Ausschusses der Ständigen Vertreter?<sup>17</sup> Unsere Forderung muss also sein: Möglichst viele Befugnisse für die Institutionen, in denen Frauen relativ stark vertreten sind.

- **Kapitalismus:** Vorrang von Handelsliberalisierung<sup>18</sup> und Wettbewerbsrecht vor sozialen Fragen und lokalen Anliegen kann sich gerade für diejenigen, die eher auf niedriger Ebene am Wirtschaftsleben teilnehmen und diejenigen, die mit der konkreten Ernährung/Versorgung von Angehörigen zu tun haben, negativ auswirken. Frauen sind diejenigen, die besonders häufig schlecht bezahlte und sozial schlecht abgesicherte Berufe haben. Frauen sind diejenigen, die Lebensmittel einkaufen und zubereiten und damit z.B. entscheiden müssen, ob sie gentechnisch veränderte Lebensmittel verwenden wollen. *Unsere Forderung muss also die Verankerung von Liberalisierungsbremsen, VerbraucherInnenrechten und sozialen Grundrechten in der Verfassung sein.*

#### 4. Haben wir Fehler gemacht?

##### a) Institutionell:

Frauen hätten sich sicherlich stärker in die Diskussion um institutionelle Fragen einmischen können – ob sie gehört worden wären, steht dabei auf einem anderen Blatt. Ein permanenter Vorsitz des Europäischen Rates bedeutet eine Machtkonzentration in der Hand einer Person, die auf absehbare Zeit keine Frau sein wird, deren Hintergrund und Auswahl eine in der Regel Männern vorbehaltene Karriere in patriarchalen Staatsstrukturen voraussetzt.

Europäisches Parlament und Kommission sind die eindeutig „weiblicheren“ Organisationen: es geht weniger um Machtkonzentration als um Machtverteilung und Kompromissfindung, der Frauenanteil ist deutlich höher als in den höheren Ratsstrukturen. Die Stärkung von EP und KOM durch Ausweitung der Entscheidungen im Mitentscheidungsverfahren, die Sicherung des Initiativrechts der Kommission und die Stärkung ihrer Rolle bei der Durchführung europäischer Gesetzgebung (Reform des Komitologieverfahrens) sind insofern begrüßenswert. Andererseits bleibt unklar, ob die neue Position des ER-Vorsitzenden negative Auswirkungen auf die Position des Kommissionspräsidenten/der Kommiss-

sionspräsidentin hat. Außerdem wurde die Stellung des/der KOM-Präs gegenüber dem Kollegium gestärkt – wie wahrscheinlich ist es, dass diese Person eine Frau ist? Insgesamt spiegeln die institutionellen Änderungen daher eher den auch in den einzelnen Mitgliedstaaten zu beobachtenden Wunsch nach „Machern“, nach starken – Personen? Männern? – an der Spitze als eine Tendenz zum Gleichgewicht, zur Machtverteilung.

##### b) Verfahren:

Die entscheidenden Veränderungen – Reduzierung der Zahl der Verfahren, um die Verständlichkeit und Transparenz zu erhöhen – sind sicherlich positiv zu beurteilen. Schade ist vielleicht, dass nicht an einigen Stellen, die für Frauen besonders relevant sein könnten, in gemeinsamen Aktionen konkrete Forderungen erhoben wurden. Allerdings wären die Erfolgsschancen zumindest in Bezug auf das Antidiskriminierungsgesetz auch bei massivem Einsatz gering gewesen (s.o. 1c).

Dazu gehört vor allem das Antidiskriminierungsrecht. Zumal aus deutscher Sicht haben hier europäische Richtlinien entscheidende Anstöße für nationales Recht gegeben. Maßnahmen auf der Grundlage des Artikel 13 EGV, zukünftig Artikel III-5 der Verfassung, setzen jedoch Einstimmigkeit im Rat voraus. Diese wird voraussichtlich in einem erweiterten Europa mit 25 und mehr Mitgliedstaaten schwerer zu erreichen sein, zumal z.B. mit Polen ein Mitgliedsstaat hinzukommt, in dem eher traditionelle, katholisch geprägte Wertvorstellungen herrschen. Es ist also gut möglich, dass weitere Fortschritte im europäischen Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsrecht in Zukunft kaum noch gelingen werden. Man wird sehen, ob der neue Artikel III-1a hier Abhilfe schaffen kann.

##### c) Inhalte:

Die Frage, ob soziale Inhalte auch Fraueninhalte sind oder hätten sein sollen, wird vermutlich jede/r nach politischem Vorverständnis entscheiden. Jedenfalls sind im sozialen Bereich im Konvent wenig konkrete Fortschritte erzielt worden, obwohl sich z.B. die Gewerkschaften, Sozialverbände und auch die SPE – und in ihr vor allem zahlreiche Frauen/weibliche Konventsmitglieder – sehr für eine stärkere soziale Dimension Europas eingesetzt haben. In Zeiten hoher Arbeitslosigkeit und leerer öffentlicher Kassen ist die Bereitschaft der Staaten, Befugnisse nach Brüssel

<sup>17</sup> AStV/COREPER: In diesem Ausschuss bereiten die Ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten bei der Europäischen Union – also die Botschafter – die Sitzungen des Allgemeinen Rates vor. Viele Fragen können bereits auf dieser Ebene geklärt werden und müssen dann nicht mehr beim Allgemeinen Rat oder sogar beim Europäischen Rat behandelt werden.

<sup>18</sup> So äußert Attac Kritik am fehlenden Mitspracherecht der Nationalstaaten beim Abschluss internationaler Handelsverträge, z.B. aktuell GATS (FR 29.7.03). Hintergrund sind die Änderungen zu Art. 133 EGV, die Art. III-217 (CONV 850/03) vorsieht.

abzugeben, die höhere Kosten zur Folge haben könnten, denkbar gering. Es war daher von Anfang an nicht zu erwarten, dass hier große Erfolge erzielt werden würden.

Allerdings hat sich in den letzten Sitzungen eine Änderung der Regelungen zu Diensten von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse durchgesetzt (Art. 16 EGV). Hierzu gehören zum Beispiel Schwimmbäder, Sportstätten oder Müllverbrennungsanlagen, die in Deutschland häufig als kommunale Eigenbetriebe geführt werden. Hier hat die Union eine zusätzliche Kompetenz erhalten: Durch Europäische Gesetze, also mit qualifizierter Mehrheit, können die Grundsätze und Bedingungen für das Funktionieren dieser Dienste in Zukunft durch Europäisches Gesetz festgelegt werden. Damit könnte mehr Rechtssicherheit für kommunale und andere öffentlich Betreiber erreicht werden, die zur Zeit immer wieder Verfahren wegen Verstoßes gegen das Wettbewerbsrecht befürchten müssen. Die Möglichkeit, für diesen Bereich europaweit einheitliche Regelungen schaffen zu können, war insbesondere von Frankreich und Belgien, aber auch von den Gewerkschaftsvertretern in der Arbeitsgruppe soziale Fragen und auch in mehreren Plenarsitzungen massiv gefordert worden. Einen besonderen frauenpolitischer Aspekt – außer der allgemeinen Feststellung, dass Frauen häufiger über wenig Geld verfügen als Männer – gibt es hier allerdings nicht.

Eine vor allem von MdEP Anne van Lancker immer wieder in die Arbeitsgruppe X (Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts) eingebrachte Forderung bezog sich auf neue Kompetenzen der Union bei der Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen. Nach dem Grundsatz, dass die Aufhebung der – behaupteten – Grenze zwischen privatem und politischem Raum für die Rechte von Frauen eine wichtige Rolle spielt, war diese Forderung richtig. Sie scheiterte jedoch – systematisch wohl zu Recht – an der in der Regel fehlenden grenzüberschreitenden Dimension: Gewalt in der Ehe gibt es zwar in allen Mitgliedstaaten, aber es handelt sich, anders als bei Menschenhandel, Terrorismus u.ä., nicht um ein typisches Delikt mit grenzüberschreitender Dimension.

Bedauerlich ist, dass die oft Frauen betreffenden Regelungen zu grenzüberschreitenden Sachverhalten des Familienrechts – typischerweise Sorgerechtsents-

scheidungen – in der Einstimmigkeit geblieben sind (Artikel III-165 Absatz 3). Familienrecht wird von den Mitgliedstaaten als Kernbereich ihrer Rechtssysteme angesehen, so dass große Zurückhaltung herrscht, hier Rechtsangleichungen vorzunehmen<sup>19</sup>. Die Diskussion über europäische Regelungen hätte angesichts der unterschiedlichen Konzepte zum Sorgerecht vielleicht einen sehr fruchtbaren Austausch über Rechtssetzung und Rechtsfolgeabschätzung anregen können.

#### *d) Kirchen*

Aufgrund erfolgreicher Lobbyarbeit der Kirchen ist es ihnen gelungen, die Erklärung Nr. 11 zum Amsterdamer Vertrag auf Verfassungsebene zu heben, sowie einen Sonderstatus der Kirchen im Verhältnis zum allgemeinen Dialog der Union mit der Zivilgesellschaft festzuschreiben (Artikel I-51). Gefährlich ist vor allem die Aufwertung der Erklärung Nr. 11. Darin wird festgelegt, dass die Union den Status der Kirchen und anderen religiösen und weltanschaulichen Gemeinschaften, den diese nach den Vorschriften der Mitgliedstaaten genießen, achtet und nicht beeinträchtigt. Im Verfassungsprozess ungeklärt blieb, welche Auswirkungen dieses Heraufheben auf Verfassungsebene für die Schnittpunkte von Kirchenrecht und Antidiskriminierungsrecht haben könnte – für den gesamten arbeitsrechtlichen Bereich können sich hier verheerende Folgen ergeben. Diese werden tatsächlich in erster Linie Frauen treffen, weil diese vorrangig in sozialen Berufen tätig sind.

19 Kernfrage dieser Auseinandersetzung ist das Sorgerecht: Es bestehen sehr unterschiedliche Einschätzungen darüber, was das „beste“ Sorgerecht ist: in den skandinavischen Ländern und in Deutschland hat sich in den letzten Jahren die Auffassung durchgesetzt, dass – im Interesse der Gleichheit der Rechte und auch Pflichten von Männern und Frauen – auch (eheliche) Väter im Regelfall nach einer Scheidung Sorgerecht haben sollten, also geteiltes Sorgerecht als Normalfall, und in Deutschland wird bereits über eine Ausdehnung dieser Regelung auch auf nichteheliche Väter nachgedacht. Andere Länder geben immer noch im Regel-

fall den Müttern das Sorgerecht bei Trennungen. Dies beruht zwar auf traditionellen Rollenbildern, hat aber den Vorteil, dass es Frauen mehr Rechte einräumt: Tatsächlich ist immer noch der Regelfall, dass Mütter im Alltag die tatsächliche Sorge wahrnehmen und ein geteiltes Sorgerecht den Vätern vor allem die Möglichkeit gibt, sich in die Lebensgestaltung ihrer Ex-Frau einzumischen. Die familienrechtliche Praxis in Deutschland zeigt, dass Sorgerechtsentscheidungen durch die neue Rechtslage zum Kernschauplatz von Scheidungsverfahren geworden sind.

**e) Außen- und Sicherheitspolitik:**

In der Außen- und Sicherheitspolitik bekräftigt der Vorschlag, einen europäischen Außenminister zu schaffen, erneut, dass es zur Zeit eine Tendenz zur Machtkonzentration gibt. Andererseits ist es angesichts der Außenpolitik der Bush-Administration offensichtlich, dass Europa allenfalls geeint eine Chance hat, ein Gegengewicht zu den USA zu sein, die Verrechtlichung der internationalen Beziehungen voranzutreiben und die Einhaltung internationalen Rechts zumindest immer wieder hörbar zu fordern.

Problematisch und nur im Hinblick auf eine Rolle Europas bei der als Gegenüber oder Korrektiv der unbegrenzten Macht der USA nachvollziehbar ist die Militarisierung der Union, die mit dieser Verfassung weiter vorangetrieben wird. Hier entsteht eine neue Männerdomäne innerhalb der Union; ein Bereich, der zudem vollständig von den nationalen Regierungen dominiert wird, weder Kommission noch Europäisches Parlament spielen eine Rolle.

**5. Résumée:**

Der Acquis geltenden Gleichstellungs- und Antidiskriminierungsrechts ist gewahrt. Es gibt kleine Ver-

besserung durch Nennung der „Gleichheit“ bei den „Werten“ der Union und – voraussichtlich – durch die inklusive Sprache der Verfassung. Eine Ausweitung der Kompetenzen bzw. eine Verbesserung der Handlungsfähigkeit der Union im Bereich des Schutzes vor Diskriminierung haben wir leider nicht erreicht. Die Folgen, die der stärkere Statusschutz der Kirchen für Frauen gerade im Hinblick auf das Antidiskriminierungsrecht haben wird, sind noch nicht absehbar.

Die institutionellen Neuregelungen lassen befürchten, dass der Einfluss von Frauen zunächst weiter abnimmt. In der Außen- und Sicherheitspolitik entstehen neue Strukturen der Machtkonzentration, die wenig demokratisch kontrolliert und wenig transparent sind. Die Kommission ist zwar gestärkt worden, allerdings in erster Linie durch die Stärkung des Kommissionspräsidenten – erneut eine eher autoritäre, auf Machtkonzentration ausgerichtete Grundannahme.

Vielleicht sollten Frauenorganisationen sich in der Phase der Regierungskonferenz stärker zu den allgemeinen, insbesondere den institutionellen Themen zu Wort melden!