Beate Hoecker/Gesine Fuchs

III. Politische Partizipation und Repräsentation von Frauen in den Beitrittsländern im Vergleich

Die Verwirklichung der Geschlechtergleichheit ist ohne Zweifel ein zäher und langwieriger Prozess. Obwohl sich die Europäische Union in ihrem Amsterdamer Vertrag zur Gleichstellung der Geschlechter verpflichtet hat, und obwohl es darüber hinaus zahlreiche Berichte, Appelle, Aktions- und Förderprogramme zur Chancengleichheit von Frauen und Männern gibt, fand sich in den im März 2003 vom EU-Konvent und der Europäischen Kommission präsentierten Vorschlägen für eine europäische Verfassung kein einziges Wort – geschweige denn ein Artikel – zu dieser grundlegenden Problematik, was einen vehementen Protest deutscher und europäischer Frauenverbände auslöste.[1] Für die Verfassungsväter, die mit 84 Prozent den 105-köpfigen Reformkonvent dominieren, scheinen Geschlechtergleichheit wie -gerechtigkeit im zukünftigen Europa somit keine besondere Relevanz zu besitzen.

Wie dieses Beispiel wieder einmal zeigt, müssen Frauen ihre Interessen und Wünsche – so unterschiedlich sie im Einzelnen auch sein mögen – nach wie vor und trotz Gender Mainstreaming selbst auf die politische Agenda bringen und sich für die Durchsetzung ihrer Belange stark machen. Die gleichberechtigte Teilnahme und Teilhabe von Frauen an der Politik ist somit nicht nur Ziel demokratischer Gleichheit, sondern zugleich unabdingbares Mittel, um notwendige Transformationen der Politik herbeizuführen.

Der Weg zur Geschlechterparität im politischen Entscheidungsprozess ist allerdings noch weit, – das belegen eindrucksvoll die in diesem Band präsentierten Länderberichte. Auf der Basis einer zusammenfassenden Darstellung der institutionellen Partizipation wie Repräsentation von Frauen in den zwölf Beitrittsländern sowie der Türkei sollen im Folgenden die Gründe für die insgesamt nur äußerst geringe Einbindung von Frauen in die Politik aus komparativer Sicht analysiert und die Rolle des Gleichstellungsdiskurses in der EU im Erweiterungsprozess beleuchtet werden. Die Frage nach den Perspektiven für eine gleichberechtigte Beteiligung von Frauen an der Demokratie in einem erweiterten Europa bildet den Abschluss.

1 Vgl. Frankfurter Rundschau vom 19.03.2003:6.

1. Die institutionelle Beteiligung von Frauen

Parteien

Die Parteienlandschaft in den zehn Transformationsstaaten ist überaus vielfältig und nach wie vor in Bewegung. Neben gewendeten Blockparteien bestehen wieder ins Leben gerufene Vorkriegsparteien sowie völlige Neugründungen, wobei (Wahl-)Erfolg und Misserfolg bei allen drei Gruppen kaum vorhersagbar sind. Zwar haben sich durchweg Mehr- oder Vielparteiensysteme entwickelt, allerdings sind diese vielfach stark fragmentiert und relativ instabil. Letzteres ist auch Ausdruck einer nach wie vor nur gering ausgeprägten Parteiidentifikation. Nach Ismayr kann für die ostmitteleuropäischen und baltischen Staaten tendenziell konstatiert werden,

> „dass die organisatorische Verankerung der Parteien zumeist schwach, deren Mitgliederzahl häufig bescheiden und parteipolitisches Engagement insgesamt (noch) wenig verbreitet ist – mit allerdings beachtlichen Unterschieden auch innerhalb der einzelnen Parteiensysteme" (Ismayr 2002: 62).[2]

Angesichts der insgesamt nur geringen Neigung der Bevölkerung zu einem parteipolitischen Engagement stellt sich die Frage nach dem Geschlechterverhältnis in den Parteien. Sind Frauen – wie i.d.R. in den westlichen Demokratien – unter den Mitgliedern nur eine Minderheit? Oder partizipieren sie auf dieser Ebene in gleicher Weise wie die Männer? Aufgrund der derzeitigen Datenlage lässt sich diese Frage leider nur impressionistisch beantworten. Weitgehend fehlen in den Beitrittsländern verlässliche Statistiken über die Zahl der Parteimitglieder bzw. diese differenzieren nicht nach Geschlecht. Gleichwohl gibt es einige wenige Ausnahmen. Zu Beginn des 21. Jahrhunderts wird für die Slowakei beispielsweise ein Frauenanteil in den Parteien von 25 bis 56 Prozent angegeben, in Tschechien liegt er zwischen 26 und 53 Prozent, in Lettland zwischen 30 und 40 Prozent, und in Estland beträgt der innerparteiliche Frauenanteil durchschnittlich 47 Prozent.[3]

Wie diese Angaben verdeutlichen, werden die politischen Parteien in den genannten vier Staaten somit zwar überwiegend von Männern dominiert, gleichwohl fällt das vergleichsweise hohe Niveau der Frauenbeteiligung auf, das in einigen wenigen Fällen sogar über 50 Prozent erreicht. Die Mehrheit der Parteimitglieder stellen Frauen immerhin in der Volksunion Estlands (57,4%), der Christlich-Demokratischen Bewegung der Slowakei (56%) und in der Christlich-Demokratischen Union der Tschechischen Republik (53%). In den innerparteilichen Führungspositionen jedoch sind Frauen in keiner Partei entsprechend ihrem Mitgliederanteil vertreten; der bekannte „Trichtereffekt" kommt somit auch hier zum Zuge. Dieser könnte durch das instabile

2 Umfassende empirische Untersuchungen zur parteipolitischen Partizipation liegen allerdings noch nicht vor. Vgl. Ismayr 2002: 62.

3 Vgl. hierzu die jeweiligen Länderberichte in diesem Buch.

und zersplitterte Parteiensystem verstärkt werden, wenn bei Neu- und Umbildungen zuerst männliche Protagonisten wichtige Positionen und Prestigeposten einnehmen wollen und bei diesen Machtkämpfen Frauen unterliegen (vgl. für Italien Guadagnini 1998: 226f). Frauen sind in den Parteien jedoch keine Nachzüglerinnen, die diese Arena wesentlich später als die Männer betreten hätten wie in westeuropäischen Demokratien. Entsprechende parteisoziologische Forschungen stehen aber noch aus.

Im Unterschied zu den Übergangsstaaten blicken die Mittelmeerinseln Zypern und Malta auf eine deutlich längere demokratische Tradition zurück. Für das maltesische Zweiparteiensystem lässt sich eine nahezu ausgeglichene parteipolitische Partizipation von Frauen und Männern beobachten. So stellen Frauen derzeit (2001) in der christdemokratisch-konservativen Nationalist Party 48 Prozent der Mitglieder und in der sozialistischen Malta Labour Party 49 Prozent. Der verstärkte Eintritt von Frauen in die Parteien ist dabei ein eher junger Trend, der jedoch, wie Anita Bestler ausführt, weniger auf politischen als vielmehr auf geselligen Motiven beruht. Auch auf Zypern hat es seit den 90er Jahren einen Anstieg der weiblichen Parteimitgliederzahlen gegeben, und aktuell liegen die Frauenanteile hier zwischen knapp einem Viertel (Demokratische Sammlung) und rd. 52 Prozent (Grüne). Für beide Inseln gilt aber auch, dass die innerparteilichen Führungsgremien nach wie vor klar von Männern dominiert werden.

Fasst man schließlich noch die Türkei ins Auge, so wird hier ein durchschnittlicher Frauenanteil in den Parteien von etwa 20 Prozent angegeben, wobei exakte Daten allerdings fehlen. Auch hier sind Parteigremien und Führungspositionen fest in männlicher Hand; die islamischen Parteien lehnen die Vergabe von Führungspositionen an Frauen aufgrund ihres Glaubens zudem ausdrücklich ab.

Parlamente

Aus Sicht der Transformationsforschung haben sich die mittel- und osteuropäischen Parlamente inzwischen zu „mehr oder weniger ‚normalen' Institutionen entwickelt" (Kraatz/Steinsdorff 2003: 331), denen zudem „eine erstaunliche Arbeitsfähigkeit" (ebd.) attestiert wird. Auch im Hinblick auf das Geschlechterverhältnis besteht „Normalität": Ebenso wie in den meisten westeuropäischen Volksvertretungen sind die Parlamente der postsozialistischen Staaten eine Domäne der Männer. Nach dem Ende des realsozialistischen Quotensystems, das zwar viele Frauen in die – weitgehend machtlosen – Parlamente gebracht hatte, ging ihre institutionelle Repräsentanz drastisch zurück. In einigen Ländern stagniert ihre Beteiligung um die 10 Prozent, in anderen Staaten ist allerdings seit Mitte der 90er Jahre ein Aufwärtstrend zu verzeichnen. Gleichwohl gibt es auf der Ebene der Einzelstaaten durchaus Parallelen zwischen den etablierten und neuen EU-Mitgliedern: So befindet sich Bulgarien mit seinem parlamentarischen Frauenanteil auf dem Niveau

von Österreich, Estland entspricht dem von Großbritannien, Slowenien liegt mit Frankreich auf einem Niveau und Ungarn mit Italien.[4]

Betrachtet man alle zwölf Beitrittsländer sowie die Türkei, dann ergibt sich aktuell ein durchschnittlicher Frauenanteil in den nationalen Parlamenten von 13,6 Prozent. Die Bandbreite erstreckt sich dabei von 26,2 Prozent (Bulgarien) bis zu lediglich 4,4 Prozent (Türkei). Über dem Durchschnitt liegen insgesamt sechs Staaten, und zwar neben Bulgarien auch Lettland (21%), Polen (20,2%), Slowakei (19,3%), Estland (18,8%) und Tschechien (17%). Die weiteren Länder – mit Ausnahme der Türkei – haben eine Frauenrepräsentanz von etwa 10 Prozent (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1: Frauen in den nationalen Parlamenten der EU-Beitrittsländer*

Land (Wahljahr)	Abgeordnete insgesamt	darunter Frauen	Frauenanteil in Prozent
Bulgarien (2001)	240	63	26,2
Lettland (2001)	100	21	21,0
Polen (2001)	460	93	20,2
Slowakei (2002)	150	29	19,3
Estland (2003)	101	19	18,8
Tschechien (2002)	200	34	17,0
Slowenien (2000)	90	11	12,2
Rumänien (2000)	355	38	10,7
Zypern (2001)	56	6	10,7
Litauen (2000)	141	15	10,6
Ungarn (2002)	386	38	9,8
Malta (2003)	65	5	7,7
Türkei (2002)	550	24	4,4
Insgesamt	2.894	396	13,7

* Jeweils erste Kammer

Quelle: Zusammengestellt anhand der Daten der Interparlamentarischen Union (IPU)

Im Vergleich zu den EU-Mitgliedstaaten fällt der durchschnittliche parlamentarische Frauenanteil der Beitrittsländer damit um 8,7 Prozentpunkte niedriger aus (22,4% zu 13,7%); insofern steht jetzt schon fest, dass in dem erweiterten Europa ab Mai 2004 der durchschnittliche parlamentarische Frauenanteil auf etwa ein Fünftel zurückgehen wird.[5]

Regierungen

In den noch jungen Demokratien der ostmitteleuropäischen und baltischen Staaten sind häufige Regierungswechsel keine Seltenheit und u.a. Ausdruck der Unzufriedenheit der Wählerschaft mit den Erfolgen der jeweiligen Regierungsparteien. Die Einbindung von Frauen in die Regierungen kann dabei von Wahl zu Wahl höchst unterschiedlich ausfallen; Beispiel hierfür ist die

4 Zu den Frauenanteilen der EU-Mitgliedstaaten siehe Tabelle 1 in Teil I. Einleitung.
5 Bulgarien, Rumänien und die Türkei wurden bei dieser Berechnung nicht einbezogen.

Slowakei, in deren Regierung aktuell keine Ministerin vertreten ist, während der vorherigen Regierung immerhin vier Frauen angehörten. Insgesamt beträgt der durchschnittliche Frauenanteil in den Regierungen der Transformationsstaaten 15,8 Prozent und entspricht damit nahezu dem durchschnittlichen Anteil von Frauen in den Nationalparlamenten (16,1%).

Fasst man alle Beitrittsländer ins Auge (also einschließlich Malta, Zypern und Türkei), dann ergibt sich ein durchschnittlicher Frauenanteil von lediglich 12,9 Prozent. Spitzenreiter ist dabei Estland mit 28,6 Prozent, gefolgt von Litauen (21,5%) und Rumänien (20%), während in Polen (7,8%), Malta (7,1%) und der Türkei (5,2%) die jeweilige Regierungsbeteiligung von Frauen unter 10 Prozent liegt. Mit reinen Männerregierungen bilden die Slowakei und Zypern die europäischen Schlusslichter (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2: Frauen in den Regierungen der EU-Beitrittsländer*

Land	Regierungsmitglieder insgesamt	darunter Frauen	Frauenanteil in Prozent	Der Frauenanteil in der Regierung ist im Vergleich zum Parlament...
Estland	14	4	28,6	deutlich höher
Litauen	14	3	21,4	deutlich höher
Rumänien	25	5	20,0	deutlich höher
Ungarn	16	3	18,8	deutlich höher
Slowenien	17	3	17,7	etwas höher
Lettland	18	3	16,7	etwas geringer
Bulgarien	20	3	15,0	deutlich geringer
Tschechien	17	2	11,8	deutlich geringer
Polen	13	1	7,8	deutlich geringer
Malta	14	1	7,1	etwas geringer
Türkei	38	2	5,2	etwas höher
Slowakei	16	0	0,0	deutlich geringer
Zypern	10	0	0,0	deutlich geringer
Insgesamt	232	30	12,9	

*Stand: Januar 2003; Quelle: Zusammengestellt anhand der Webseiten der Regierungen

Im Vergleich zum jeweiligen parlamentarischen Frauenanteil fällt die weibliche Regierungsbeteiligung in fünf Staaten, nämlich in Estland, Litauen, Rumänien, Ungarn und der Slowakei, erkennbar höher aus; in den anderen Staaten dagegen liegt sie deutlich bzw. leicht darunter. Eine einheitliche Tendenz ist somit kaum auszumachen.

Gut die Hälfte der derzeitigen Ministerinnen in den Beitrittsstaaten stehen als frauentypisch geltenden Ressorts vor wie Bildung, Gesundheit, Soziales oder Kultur. Doch ihre Kolleginnen sind auch für ökonomische Belange zuständig oder für staatliche Grundfunktionen; so finden sich in Estland wie Lettland eine Außenministerin, in Litauen liegt das Finanzministerium, in Rumänien das Justizministerium in weiblicher Hand. Zudem scheinen Vorbehalte gegen Frauen in höchsten Staatsämtern de facto geringer zu sein als z. B. im konservativen Deutschland: 1990 amtierte in Litauen, 1992/93 in

Polen eine Ministerpräsidentin, und in Lettland ist Vaira Vike-Freiberga seit 1999 Staatspräsidentin.

2. Erklärungsansätze zur Marginalität von Frauen in der Politik

Vor dem Hintergrund dieser statistischen Bestandsaufnahme zur insgesamt nur marginalen politischen Rolle von Frauen in den zukünftigen EU-Mitgliedstaaten soll nun der Versuch unternommen werden, die Hauptgründe dafür aus vergleichender Sicht aufzuzeigen und Gemeinsamkeiten wie Unterschiede zwischen den Ländern herauszuarbeiten. Den Analyserahmen bildet dabei das bekannte „magische Dreieck", wonach die politische Partizipation von Frauen – wie auch von Männern – generell abhängig ist von institutionellen, sozialstrukturellen sowie kulturellen Faktoren.

2.1 Why so few? Die Transformationsstaaten

Politische Kultur

Liest man die Länderberichte in diesem Buch aufmerksam durch, dann tritt der patriarchale Charakter der Umbruchsgesellschaften deutlich zutage. Traditionelle Geschlechterrollen sind weit verbreitet und werden zudem nicht nur von Männern, sondern auch von den Frauen selbst überwiegend bejaht. Im Unterschied zu den westlichen Gesellschaften jedoch ist die Erwerbstätigkeit von Frauen stärker akzeptiert.

Dieser Befund einer insgesamt eher patriarchalen politischen Kultur mag auf den ersten Blick verwundern; schließlich hatte die Emanzipation der Frau in der kommunistischen Ideologie eine zentrale Rolle gespielt, wobei der Kern der Emanzipation in der Einbeziehung von Frauen in die Erwerbs- bzw. Produktionsarbeit gesehen wurde. In der analytischen Einschätzung besteht heute allerdings weitgehend Einigkeit darüber, dass der autoritär-paternalistische Charakter des Staates eine tatsächliche Emanzipation nicht zuließ, geschweige denn eine politische Diskussion darüber. Frauen wurden zwar ökonomisch unabhängig vom Ehemann, aber abhängig von Vater Staat. Die einseitig Frauen belastende familiäre Arbeitsteilung zwischen den Geschlechtern blieb unangetastet, und der Staat profitierte aufgrund der Mangelwirtschaft stark von informellen Dienstleistungen und Waren in dieser Sphäre. Zudem existierten auch im Beruf Schließungsprozesse gegenüber Frauen, die ihren Ausdruck u.a. in der Vergabe von beruflichen Führungspositionen an Männer sowie in geschlechtsspezifischen Lohn- und Gehaltsunterschieden fanden (vgl. Kreisky 1996:11). Die Bevölkerung der realsozialistischen Staaten formte ihr Selbstverständnis im Laufe der Zeit zunehmend in Abgrenzung zum

usurpierenden Staat. Gesellschaft im Gegensatz zu Staat, Privatsphäre im Gegensatz zu Öffentlichkeit wurden als Räume der Freiheit angesehen. Hier erhielten sich Traditionen weitgehend.

Nicht zuletzt waren Frauen auch im politisch-administrativen Bereich von den relevanten Machtebenen überwiegend ausgeschlossen. So konstatierte Margareta Mommsen Mitte der 80er Jahre:

> „Die Frauenpartizipation in den Hierarchien der kommunistischen Parteien und Verwaltungseliten Osteuropas folgt weitgehend dem gleichen Muster. Unter Sekretären des Zentralkomitees, Politbüromitgliedern und Ministern sind Frauen eine Ausnahmeerscheinung. Mit diesem .. Befund kontrastiert die stetige Zuwachsrate weiblicher Beteiligung in den symbolischen Eliten der Volksvertretungen und im ‚Fußvolk' der Parteien" (Mommsen 1986: 5).

Aus frauenpolitischer Sicht kann die staatssozialistische Ära somit relativ einfach zusammengefasst werden:

> „Der Realsozialismus löste ein zentrales Ziel der sozialistischen Frauenemanzipationstheorie – die volle Integration der Frau ins Erwerbsleben – ein, ohne die Ungleichheit der Geschlechter zu beseitigen" (Beer/Chalupsky 1993: 205).

Vor diesem historischen Hintergrund ist die heutige Stellung von Frauen in Politik und Gesellschaft der Transformationsstaaten somit keineswegs überraschend. Auch wenn die umfassende Integration von Frauen in das Erwerbsleben eine Erweiterung der herkömmlichen Frauenrolle bedeutete, wirken traditionelle Vorstellungen darüber, wie „normale" Männer und Frauen zu sein haben, noch immer fort – bzw. werden nicht zuletzt mit Hilfe der Massenmedien reproduziert, wie Ilze Ostrovska für Lettland eindrucksvoll beschreibt – und dürften u.a. mitverantwortlich sein für den überwiegend ausgebliebenen Protest gegen den offenkundigen Ausschluss von Frauen beim Aufbau der neuen Demokratien.

Typisch für die Transformationsstaaten ist zudem, dass Feminismus häufig entweder mit der verkürzten staatssozialistischen Emanzipationspolitik gleichgesetzt oder als Westimport wahrgenommen wird. Die Idee der Gleichheit hat in Osteuropa bei vielen politischen Eliten einen Legitimitätsverlust erfahren. Geschlecht wird meist als nur biologische und nicht als soziale, veränderbare Kategorie verstanden. In den meisten Ländern gibt es jedoch zugleich historische Traditionen von Frauenbewegungen und politischer Organisierung, an die Politikerinnen oder Aktivistinnen heute versuchen anzuknüpfen.

Zwischen den einzelnen Staaten mögen im Hinblick auf die Perzeption der Geschlechterrollen zwar durchaus Unterschiede bestehen, allerdings dürften diese vorrangig gradueller Art sein und nicht zuletzt auch auf länderspezifischen Faktoren beruhen. So hat beispielsweise das „Elena-Ceausescu-Syndrom" das Ansehen von Politikerinnen in Rumänien nachhaltig negativ beeinflusst und zu einem vergleichsweise stärkeren Rückgang der politischen Partizipation rumänischer Frauen geführt.[6] In Polen dagegen konnte die Pre-

6 Vgl. hierzu den Beitrag von Gabanyi in diesem Band.

mierministerin Hanna Suchocka Vorbehalte gegenüber Frauen in der Politik mindern.

Erst in jüngster Zeit wird in einigen Ländern (so z.B. in der Slowakei, in Slowenien, Rumänien und Polen) insbesondere von Nichtregierungsorganisationen eine bessere Vertretung von Frauen in der Politik gefordert. Zugleich zeigen Umfragen, dass in der Öffentlichkeit die generelle Ablehnung von Maßnahmen zur Frauenförderung in der Politik schwindet.[7] Inwiefern sich hier ein grundlegender Wandel bzw. Umdenkungsprozess abzeichnet, der Frauen zu einer gleichberechtigten politischen Partizipation verhilft, ist derzeit ungewiss und bleibt abzuwarten. Fest steht jedoch, dass in der patriarchalen politischen Kultur mit der wichtigste Grund für die nur geringe politische Partizipation wie Repräsentation von Frauen in den Transformationsstaaten liegt. Ansätze einer eher egalitären politischen Kultur sind aktuell in keinem der Länder auszumachen. Gleichwohl bedarf es weiterer Forschungen, um diese Ergebnisse auf breiter Basis empirisch abzustützen und zwischenstaatliche Unterschiede genauer zu erfassen.

Sozialstrukturelle Einflussfaktoren

Bildung und Erwerbstätigkeit haben sich in den westlichen Demokratien als wichtige Voraussetzungen erwiesen, die den Zugang zur Politik strukturieren.[8] Frauen in den postkommunistischen Staaten hatten stark und früher als in Westeuropa von der Bildungsexpansion der Nachkriegszeit profitiert, und junge Frauen sind seit den 60er Jahren gleich gut oder besser ausgebildet als die Männer. Die heutige Unterrepräsentation von Frauen in der Politik kann folglich kaum mit einer mangelnden Bildungsqualifikation erklärt werden.

Kennzeichnend für die kommunistischen Länder war zudem eine hohe weibliche Erwerbsbeteiligung. Im Zuge des Übergangs von der Plan- zur Marktwirtschaft hat sich in den Beitrittsländern allerdings ein tief greifender wirtschaftlicher Wandel vollzogen, der einen zum Teil dramatischen Rückgang der Arbeitsmarktbeteiligung von Frauen – wie Männern – mit sich brachte. Aktuell bewegt sich die Erwerbsquote von Frauen in den Transformationsstaaten zwischen 52,2 Prozent (Ungarn) und 66,5 Prozent (Litauen) und liegt damit – mit Ausnahme von Ungarn und Bulgarien – allerdings immer noch über dem EU-Durchschnitt von rund 60 Prozent (vgl. Tabelle 3).

7 Das belegen Umfragen beispielsweise für Slowenien, die Tschechische Republik sowie die Slowakei. Vgl. hierzu Jalušič 1999: 78. Auch für Bulgarien wird ein solcher Umdenkungsprozess konstatiert; vgl. Kostova/Ilonszki 2003: 667.

8 In den sozialistischen Systemen folgten die Volksvertretungen grundlegend anderen Repräsentationsprinzipien als in pluralistisch verfassten westlichen Gesellschaften und waren vorrangig an einem sozialen, professionellen und nationalen Proporz ausgerichtet. Vgl. Mommsen 1986: 4f.

Tabelle 3: Erwerbs- und Arbeitslosenquoten von Frauen und Männern in den Beitrittsländern (in %)

Land	Erwerbsquote*		Arbeitslosenquote	
2001	*Frauen*	*Männer*	*Frauen*	*Männer*
Bulgarien	59,1	67,8	18,9	20,8
Estland	65,6	74,5	13,1	11,8
Lettland	63,6	72,7	11,5	14,6
Litauen	66,5	74,5	13,5	19,4
Polen	60,8	71,6	20,0	17,0
Rumänien	62,4	74,3	6,0	7,0
Slowakei	63,6	77,4	18,6	20,1
Slowenien	62,5	72,5	6,0	5,4
Tschechien	63,0	78,5	9,6	6,7
Ungarn	52,2	67,6	4,9	6,3
EU 15	60,2	78,1	9,0	6,6

*Für Frauen und Männer im Alter von 15 bis 64 Jahren

Quelle: Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Beschäftigung in Europa 2002, Luxemburg 2002, S. 138.

Die geschlechtsspezifischen Unterschiede sowohl bei den Beschäftigtenzahlen als auch bei den Arbeitslosen sind insgesamt weniger stark ausgeprägt als in der EU, da die Erwerbsbeteiligung der Männer den EU-Durchschnitt unterschreitet. Gleichwohl weisen die Arbeitsmärkte in den Beitrittsländern eine klare geschlechtsspezifische Segregation auf, und die Lohn- und Gehaltsunterschiede zwischen den Geschlechtern fallen noch größer aus als in der EU.[9] Darüber hinaus ist das zuvor bestehende umfassende System an Kinderbetreuungseinrichtungen im Zuge der Transformation vielfach reduziert bzw. erheblich verteuert worden, was eine Erwerbstätigkeit von Frauen zusätzlich erschwert.

In den mangelnden beruflichen Ressourcen sieht denn auch beispielsweise Ilze Ostrovska mit einen wichtigen Grund für die nur geringe Repräsentation von lettischen Frauen in politischen Machtpositionen. Und Dobrinka Kostova weist für Bulgarien darauf hin, dass das so genannte Cross-Over-Modell, also der Wechsel von einer beruflichen in eine politische Führungsposition, in der Rekrutierungspraxis der Parteien nicht unüblich ist. Dabei können Frauen von diesem Modell durchaus profitieren, wie das Beispiel der Nationalen Bewegung Simeon des Zweiten zeigt. Voraussetzung allerdings ist, dass Frauen in beruflichen Spitzenpositionen überhaupt vertreten sind.[10] Dieses Beispiel verdeutlicht zudem, dass sich in Transformationssituationen durchaus „Gelegenheitsfenster" öffnen, die Frauen nutzen können.

Festzuhalten bleibt: Die strukturellen beruflichen Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern dürften zumindest teilweise die Unterrepräsentation von Frauen in der Politik erklären. Aber auch hier bedarf es noch weiterer Forschungen, die den Zusammenhang von sozialstrukturellen Anforderungen

9 Vgl. hierzu den Jahresbericht 2002 der Europäischen Kommission.

10 Vgl. die Beiträge von Ilze Ostrovska und Dobrinka Kostova in diesem Band.

und politischer Karriere in den Transformationsstaaten aus der Geschlechterperspektive näher untersuchen.

Institutionelle Faktoren

In den Transformationsstaaten haben sich durchweg proportionale Wahlsysteme etabliert, die nach vergleichenden Analysen die Repräsentation von Frauen eher begünstigen als Mehrheitswahlsysteme (vgl. Rule 1994). Der Grund dafür liegt zum einen darin, dass im Falle von Verhältniswahlsystemen in der Regel Parteien bzw. Parteilisten und nicht Personen gewählt werden. Nach wie vor bestehende Vorurteile der Wählerschaft gegenüber Politikerinnen kommen somit weniger zum Tragen. Zum anderen lassen sich Parteilisten eher quotieren, was für die Wahl von Frauen in den westlichen Demokratien oftmals förderlich war bzw. ist.

Obwohl die Verhältniswahlsysteme somit eine gute institutionelle Voraussetzung bilden, beträgt die durchschnittliche parlamentarische Vertretung von Frauen in den ostmitteleuropäischen Staaten derzeit lediglich 16 Prozent und bewegt sich zwischen knapp 10 (Ungarn) und rd. 26 Prozent (Bulgarien). Verantwortlich dafür ist einerseits die gängige Nominierungspraxis der Parteien, wonach Listenplätze vorrangig an Männer vergeben werden, und zwar selbst dann, wenn Frauen einen relativ hohen Anteil unter den Parteimitgliedern stellen. Die wenigen Kandidatinnen, die den Sprung über diese Hürde geschafft haben, finden sich dann zumeist auf den hinteren, d.h. unsicheren Listenplätzen wieder. Das Instrument der Frauenquote, das hier wirkungsvoll Abhilfe schaffen könnte, wird aber nur von linken bzw. sozialdemokratischen Parteien praktiziert, häufig in schwachen Varianten. Bei anderen politischen Richtungen sind sie offensichtlich aufgrund der Erfahrungen während des sozialistischen Regimes noch immer weitgehend diskreditiert.

Doch die Ergebnisse sind nicht ganz eindeutig. Während in Lettland die Vergabe von Präferenzstimmen an einzelne Kandidierende oftmals zu Gunsten der Männer ausfällt, wurden Frauen in Polen häufig vom Wahlvolk „heraufgestuft", sodass ihre Wahlchancen besser als die ihrer Kollegen waren.[11] Festzuhalten bleibt, dass auch Verhältniswahlsysteme frauenfreundlich ausgestaltet werden müssen, damit ihre immanenten Vorzüge zur Wirkung kommen können.

Neben dem Wahlsystem spielen die politischen Rekrutierungsmuster eine weitere wichtige Rolle für die Beteiligungschancen von Frauen. Die Ausführungen der einzelnen Länderstudien hierzu klingen in westlichen Ohren nur allzu vertraut: So dominieren politische Karrieremuster, die auf die männliche Biographie zugeschnitten sind und allein vom Zeitbudget her die Erfüllung familiärer Verpflichtungen kaum zulassen. Die so genannte Abkömmlichkeit als Voraussetzung für eine hauptberufliche politische Tätigkeit

11 Vgl. Siemieńska 2000. Zur Frauenfreundlichkeit von Proporz und Majorz in Osteuropa siehe auch Moser 2001.

erweist sich folglich auch in den Transformationsstaaten als relevantes Kriterium, das aufgrund der bestehenden geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung Männer klar bevorzugt und Frauen ausgrenzt.

Über die spezifischen Karrierewege von Politikerinnen, ihre Wiederwahlquoten im Parlament sowie ihr sozialstrukturelles Profil liegen bislang nur punktuell Untersuchungen vor, die Generalisierungen folglich nicht erlauben. Für Ungarn und Bulgarien beispielsweise wurden sehr unterschiedliche Typen von Politikerinnen festgestellt; so dominieren in Bulgarien aufgrund einer hohen personellen Fluktuation „unerfahrene Neulinge" im Parlament, während sich dagegen in Ungarn eine kleine Gruppe professioneller Politikerinnen herausgebildet hat (vgl. (Kostova/Ilonszki 2003: 674). Die unterschiedlichen Rekrutierungsmechanismen für Frauen in den einzelnen Ländern detailliert zu untersuchen und zugleich in ihren Auswirkungen auf die inhaltliche Politikgestaltung zu analysieren, bleibt somit eine wichtige zukünftige Forschungsaufgabe.

Neben strukturellen Ungleichheiten im Zugang zu politischen Ämtern bestehen weitere Barrieren, die Frauen eine politische Tätigkeit erschweren oder erst gar nicht erstrebenswert erscheinen lassen. So gibt es in einigen Länderberichten Hinweise darauf, dass der eher männliche Politikstil in den politischen Institutionen, der auf Konkurrenz und Kampf beruht, Frauen vielfach fremd ist (z.B. Polen und Estland). Zugleich üben Männer den Schulterschluss in informellen Zirkeln, zu denen ihre Parteikolleginnen keinen Zugang haben, worauf insbesondere Kostova für Bulgarien hinweist. Und nicht zuletzt lässt sich ein männliches Diskriminierungsverhalten beobachten, das nicht nur die politischen Kompetenzen von Frauen in Frage stellt, sondern auch ihre Weiblichkeit, ihr Frau-Sein (vgl. Ungarn und Litauen). All dieses ist letztendlich Ausdruck einer patriarchalen politischen Kultur, an deren Veränderung osteuropäische Männer – bislang zumindest – kaum Interesse zeigen.

Es wäre zweifellos mit eine der wichtigsten Aufgaben der Parteien in den noch jungen Demokratien, sich in der Öffentlichkeit wie parteiintern für eine gleichberechtigte politische Beteiligung von Frauen und Männern einzusetzen. Derzeit aber spielen weder die Belange von Frauen – geschweige denn das Geschlechterverhältnis – in den programmatischen Aussagen[12] oder in der täglichen politischen Praxis eine nennenswerte Rolle. Ohne erheblichen Druck von außen, d.h. insbesondere seitens der Frauenbewegung in den jeweiligen Ländern und der Nichtregierungsorganisationen, wird sich an diesem Status quo in absehbarer Zeit wohl kaum irgendetwas grundlegend ändern. Die slowenische Wissenschaftlerin Vlasta Jalušič richtet ihre Hoffnungen aber nicht nur auf den zivilgesellschaftlichen Druck, sondern fordert zugleich: „Die Frauen selbst müssen in die Politik gehen und in den Institutionen aktiv werden" (Jalušič 1999: 78). Angesichts der beschriebenen Schwierigkeiten ist das zwar ein mühevoller Weg, aber die westlichen Erfahrungen

12 Zum Frauenbild in postsozialistischen Parteiprogrammen siehe Binder 2003.

geben ihr Recht. Erst wenn Frauen einen relevanten Anteil in den Parlamenten und Regierungen stellen, können sie den politischen Entscheidungsprozess in ihrem Sinne mitgestalten und beeinflussen.

2.2 Why so few? Die Mittelmeerinseln Zypern und Malta sowie die Türkei

Politische Kultur

Die genannten drei Staaten unterscheiden sich in ihrer politischen Kultur und ihrer Sozialstruktur deutlich von den östlichen Beitrittsstaaten. Lassen sich in den Erklärungsfaktoren Parallelen zu den südlichen EU-Ländern ausmachen? Alle drei Länder sind sehr traditional geprägte Gesellschaften, in denen die Zuordnung von politischer Sphäre zu Männern und die Verweisung von Frauen in die Privatsphäre außerordentlich stark sind. Anita Bestler hat dies in ihrem Beitrag über Malta als Verbot des öffentlichen Raums und dem allgegenwärtigen Code von Ehre und Scham auf den Punkt gebracht hat, der in den Analysen für die Türkei bestätigt wird. Die große Bedeutung von Religion im Leben dieser Gesellschaften, ob christlich oder muslimisch, übt einen stark hemmenden Einfluss auf die politische Partizipation und Repräsentation von Frauen aus. Die politischen Kulturen sind durchweg patriarchal geprägt. Hier gibt es Entsprechungen zu den südlichen EU-Ländern (vgl. Tabelle 4).

Tabelle 4: Wahlrecht für Frauen und Männer und Frauenanteile im Parlament

Land	Allg. Wahlrecht Männer	Allg. Wahlrecht Frauen	Frauenanteil im Parlament (%)
Malta	1921	1947	7,7
Türkei	1923	1934	4,4
Zypern	1959	1959	10,7
Griechenland	1877	1952	8,7
Italien	1912/18	1946	11,5
Portugal	1911	1974	19,1
Spanien	1869/1907	1869/1931	28,3
EU 15	--	--	22,4

Quelle: Nohlen 1990: 33 und Beiträge in diesem Band; www.ipu.org

In allen Ländern, mit der Ausnahme des unabhängig gewordenen Zyperns, erhielten Frauen später als Männer das Wahlrecht, so dass sie als Nachzüglerinnen die politische Sphäre Parlament betraten. Dies spiegelt sich auch in den heute sehr niedrigen Frauenanteilen der Volksvertretungen. Portugal und Spanien haben hier allerdings seit ihrem Beitritt 1986 einen großen Sprung nach vorne gemacht.

Sozialstrukturelle Faktoren

In den drei südlichen Beitrittsländern verfügen Frauen über eine niedrigere Ausbildung als Männer, wobei hier starke Aufholbewegungen auch bei der Erwerbstätigkeit auszumachen sind. Diese Unterschiede sind insbesondere in der Türkei auch durch den Gegensatz von Stadt und Land sowie durch Schichtzugehörigkeit vermittelt. Mittel- und Oberschichtsfrauen besitzen häufiger gute Ausbildungen und üben eine qualifizierte Berufstätigkeit aus. Durch traditionelle Familienmodelle und den negativen Einfluss der Religion wird die weibliche Erwerbstätigkeit behindert. Die Erwerbslosenquoten für Frauen sind höher als für Männer – hier ist der Unterschied in den südlichen EU-Ländern sogar noch ausgeprägter (vgl. Tabelle 5).

Tabelle 5: Erwerbs- und Arbeitslosenquoten in den südlichen Beitritts- und EU-Ländern nach Geschlecht (Stand: 2002)

Land	Erwerbsquote		Arbeitslosenquote	
	Frauen	Männer	Frauen	Männer
Malta	34,4	81,4	8,2	6,2
Türkei	29,7	n.a.	n.a.	n.a
Zypern	56,9	81,5	6,5	3,0
Griechenland	48,7	76,2	15,4	6,7
Italien	47,3	74,1	12,9	7,3
Portugal	64,6	79,6	5,1	3,2
Spanien	51,7	78,0	15,5	7,5
EU 15	60,2	78,1	9,0	6,6

Quellen: Beschäftigung in Europa 2002: 177-190 und 138; für Malta und Zypern Chancengleichheitsbericht 2002, für die Türkei Beitrag in diesem Band.

Diese Situation führt dazu, dass Frauen weniger über wichtige Voraussetzungen für ein politisches Engagement in Parteien und Parlamenten verfügen, wie etwa berufliche Netzwerke. Frauen, die aus dem Haus gehen, um z. B. abends an Parteiversammlungen unter Männern teilzunehmen, rufen Misstrauen hervor und verletzen die Rollen- und Ehrerwartungen. Die soziale Akzeptanz weiblicher politischer Aktivität ist daher eher prekär.

Institutionelle Faktoren

Bei der Frage der institutionellen Einflussfaktoren erweist sich die Nominationspraxis für politische Ämter in den Ländern als generell negativ für Politikerinnen. Aufgestellt werden in der Regel Männer aus politiknahen und prestigeträchtigen Berufen, zu denen Frauen weniger Zugang haben. Das politische Geschäft ist stark durch klientelistische und familienorientierte Netze geprägt. Das ist für den Einfluss und die Beteiligung unterprivilegierter Gruppen, Orientierungen und Interessen unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten außerordentlich problematisch. Für Frauen kann es dennoch in

einer spezifischen Situation förderlich sein: wenn sie nämlich selbst Teil dieser einflussreichen Familien sind. In den vorliegenden Beiträgen finden sich Beispiele, wie Frauen Sitze oder Ämter von ihren Vätern oder verstorbenen Ehemännern „erbten" oder ihr Familienhintergrund die Hürden zu einer politischen Position verringerte. In der Türkei stammten bis in die 80er Jahre ein Fünftel der gewählten Politikerinnen aus Familien, die sich in der nationalen Politik engagiert hatten (vgl. *Güneş-Ayata/Aslan* in diesem Band). Und schließlich gibt es manchmal Gelegenheiten für Frauen, in hohe Ämter zu gelangen, wenn es nämlich den Parteispitzen als opportun erscheint, um aus einer verfahrenen politischen Situation zu kommen, wie die Ernennung von Tansu Çiller zur türkischen Premierministerin zeigte.

Für den Einfluss des Wahlsystems gilt Ähnliches wie für die östlichen Beitrittsländer: Ein Verhältniswahlsystem bringt nicht automatisch gute Voraussetzungen für Kandidatinnen mit. Die Wahllisten müssen so gestaltet sein, dass sich die Wahlchancen für Frauen durch ihre Platzierung tatsächlich erhöhen. In der Türkei gibt es darüber hinaus eine nationale 10%-Hürde, die gerade kleinere Parteien, die viele Frauen nominieren, selten überwinden können. Das Single Transferable Vote – System Maltas ermöglicht es zwar, für eine bestimmte Kandidatin der Liste zu stimmen – allein, die Wählenden müssen genau dies auch wollen. In den letzten Jahren haben sich in den drei Ländern unter dem Eindruck internationaler Entwicklungen Frauenquoten vor allem bei sozialdemokratischen und grünen Parteien durchgesetzt. Diese sind allerdings häufig niedrig und schwach formuliert. Ausgearbeitete Strategien zur Frauenförderung in der Politik fehlen. Anders als in vielen östlichen Beitrittsländern gibt es auch keinen politischen Druck aus der Zivilgesellschaft für eine erhöhte Frauenrepräsentation.

Ein mediterranes Modell?

Lassen sich nun die südlichen alten und neuen Mitgliedstaaten durch ein schwaches, so genanntes mediterranes Modell für die politische Partizipation von Frauen charakterisieren, das neben einem mittelstarken kontinentalen und starken skandinavischen Modell existiert? Nach Agapiou-Josephides kennzeichnen dieses Modell ein niedriger (um 10%) Frauenanteil in der institutionellen Politik, traditionelle Barrieren, eine schwache Zivilgesellschaft und ein Rechtssystem, das teilweise geschlechtsspezifische Diskriminierungen aufweist (vgl. hierzu den nächsten Abschnitt). Die hier präsentierten Ergebnisse lassen ein solches Modell plausibel erscheinen, doch sind tiefer gehende komparative Untersuchungen notwendig. Die traditionellen Barrieren und Einstellungen sowie eine patriarchale politische Kultur, verbunden mit einer großen Rolle der Religion, sind in allen Ländern wirksam. Mit Ausnahme der iberischen Halbinsel (relativ hohe Erwerbsquoten, hohe Frauenrepräsentation) liegt der Frauenanteil in den Parlamenten zwischen 4,4% (Türkei) und 11,5% (Italien). Für die Türkei kann sicherlich eine schwache bzw. eingeschränkte Zivilgesellschaft konstatiert werden; ob starke religiöse Orientierungen und hierarchische Strukturen der katholischen und orthodoxen Amtskirche in den anderen Ländern einen negativen Einfluss auf bürgerschaftliches Engagement haben, wie Robert Putnam dies für Italien festgestellt hat (1993: 107-109), müsste überprüft werden.

3. Die Gleichstellungspolitik der Europäischen Union und politische Partizipation im Erweiterungsprozess

Wird der Beitritt zur Europäischen Union eine ausgewogenere politische Repräsentation von Frauen in den Ländern fördern? Die Autorinnen der vorliegenden Beiträge sind sich einig, dass der Beitritt vor allem positive Auswirkungen auf die Gleichstellung im Erwerbsleben haben kann. In diesem Bereich ist die Gleichstellungspolitik am weitesten fortgeschritten und in verbindlichem EU-Recht verankert. Im so genannten sekundären Recht der Union sind bisher zehn Richtlinien erlassen worden, die den gleichen Zugang zu Berufen und Systemen sozialer Sicherung regeln, den Diskriminierungsbegriff definieren und die Lohngleichheit, Mutterschutz und Elternurlaub festschreiben. Diese Richtlinien sind unmittelbar anwendbar und müssen in nationales Recht überführt werden. Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs hat besonders die Lohngleichheit und den Begriff der indirekten Diskriminierung konkretisiert (vgl. Wobbe 2001). Andererseits gibt es bisher keine Rechtsakte, die eine ausgewogene politische Repräsentation von Frauen und Männern verbindlich regeln, obwohl diese immer wieder in Dokumenten und Empfehlungen als Ziel genannt wird (vgl. Hoecker 2000). Unmittelbare Auswirkungen auf die politische Beteiligung von Frauen wird der Beitritt darum nicht haben.

Neben dem Gleichbehandlungsansatz und den Aktionsprogrammen zur Chancengleichheit hat sich die EU 1996 zu Gender Mainstreaming in all ihren Politiken verpflichtet. Gender Mainstreaming ist die systematische Integration von Fragen des Geschlechts (Prioritäten, Bedürfnisse, Auswirkungen) in alle Politikfelder und Regierungsinstitutionen mit dem Ziel, die Gleichstellung von Frauen und Männern zu fördern. Das Konzept ist anspruchs- und voraussetzungsvoll. Es wird in den einzelnen Staaten und den einzelnen Politiken der EU höchst unterschiedlich umgesetzt. Die Übernahme des Gemeinschaftsrechts und der -regeln, der sog. acquis communautaire der EU und das Gender Mainstreaming wären insofern Aufgabe der Beitrittsverhandlungen gewesen.

Doch Geschlechterfragen oder Gender Mainstreaming tauchten bei den Beitrittsverhandlungen weder in wichtigen Dokumenten wie der Agenda 2000 noch dem so genannten Gesetzes-Screening auf, das vorab den Anpassungsbedarf der nationalen Gesetzgebung aufzeigen sollte (vgl. Bretherton 2001: 69-72). Zögerten die Kandidaten die Übernahme des *„gender acquis"* hinaus oder verweigerten ihn vorübergehend gar, war der Tadel sehr milde und kurz, wie das Beispiel für Polen zeigt:

„Auch hinsichtlich der Gleichbehandlung von Männern und Frauen muss weiter an der Angleichung der polnischen Bestimmungen an den gemeinschaftlichen Besitzstand gearbeitet werden." (Fortschrittsbericht 2001 Polen: 76)[13]

In den zehn Ländern, die 2004 beitreten, sind zwar die entsprechenden Richtlinien in nationales Recht überführt, aber die Umsetzungsvorschriften fallen sehr unterschiedlich aus. Darum sind viele Autorinnen eher skeptisch, was die tatsächlichen rechtlichen Möglichkeiten und die Auswirkungen auf das Leben von Frauen angeht. Bulgarien und Rumänien haben in der letzten Zeit keine dieser Richtlinien umgesetzt, da ihr Beitritt vermutlich erst 2007 erfolgt und nun ein Druck völlig fehlt. Warum hat sich die EU bei den Verhandlungen nicht mehr für die Gleichstellung eingesetzt? Charlotte Bretherton (2001: 73f.) weist in ihrer Analyse auf die unterschiedliche Verankerung des Ziels der Chancengleichheit und unterschiedliche bürokratische Kulturen in den Generaldirektionen hin. Während in der Generaldirektion V für Beschäftigung deren Bedeutung erkannt wurde und Gender Mainstreaming sehr früh gut verankert war, fehlte beides in der für die Erweiterung zuständigen Generaldirektion IA. In ihrem institutionellen Selbstverständnis beschäftigt sie sich mit „hoher Politik" und nicht mit „weichen Themen". Der Generaldirektion V sei es nicht gelungen, Einfluss auf den Erweiterungsdiskurs auszuüben. So bestand auf beiden Verhandlungsseiten bei den Akteuren wenig Interesse an der Gleichstellung, da es schließlich soviel „Wichtigeres" zu verhandeln gab.

Doch das jetzt Erreichte hat sich keineswegs automatisch aus der Beitrittsdynamik ergeben. Politische Forderungen und das Monitoring von NGOs und Lobbygruppen haben wesentlich dazu beigetragen, dass die Umsetzung der Richtlinien nicht zu Gunsten eines „schnelleren Beitritts" aufgeschoben wurde. Je nach politischer Lage sind Institutionen und Instrumentarien zur tatsächlichen Gleichstellung in sehr unterschiedlichem Ausmaß und Verbindlichkeitsgrad ausgeprägt (vgl. Tabelle 6).

13 Weitere Zitate zur Auswahl: „Die Gleichbehandlung von Frauen und Männern wurde in den Berichten 1998 und 1999 als eine Frage hervorgehoben, die dringend angegangen werden muss." Fortschrittsbericht 2000 f. Polen, S. 65.
„Bei der Schaffung eines Rechtsrahmens für die Gleichstellung von Männern und Frauen wurden gewisse Fortschritte erzielt, jedoch bedarf es weiterer Anstrengungen in diesem Bereich." Fortschrittsbericht 2001 f. Polen, S. 29.

Tabelle 6: Gleichstellungspolitik in den Beitrittsländern[14]

Bulgarien	**Fehlende bzw. schwache Ansätze**
Rumänien	Der „gender-acquis" ist nur teilweise übernommen (ROM, BUL) oder er ist ohne
Malta	jegliche Umsetzungsstrukturen übernommen (MT, CYP)
Zypern	Lediglich in Malta existiert ein Gleichstellungssekretariat im Sozialministerium und in Rumänien schwaches Konsultativgremium sowie eine Abteilung im Sozialministerium
Lettland	**Mittelstarke Ansätze**
Tschechien	Konzepte zu einer Chancengleichheitspolitik sind von der Regierung postuliert,
Ungarn	aber nicht umgesetzt bzw. es werden keine Mittel dazu bewilligt.
Slowakei	Vornehmlich in den Arbeits- und Sozialministerien bestehen Abteilungen zur Konsultation und zur Koordination von Gleichstellungsmaßnahmen.
Estland	**Starke Ansätze zu einer Gleichstellungspolitik**
Polen	Es gibt ein Gleichstellungsgesetz (LIT, SLO) bzw. fortgeschrittene Entwürfe (PL,
Slowenien	EST) sowie überparteiliche Frauengruppen in den Parlamenten (bis auf SLO).
Litauen	Vornehmlich in den Arbeits- und Sozialministerien bestehen Abteilungen zur Konsultation und zur Koordination von Gleichstellungsmaßnahmen.
	Ein eigenes Büro für Chancengleichheit ist bei der Regierung angesiedelt (EST: beim Sozialministerium).

Quellen: Länderkapitel, Europäische Kommission 2001, 2002, 2003 und Jezerska 2003

Die Diskussion von Cviková und Filadelfiová zur Slowakei in diesem Band fasst beispielhaft die Hürden einer wirkungsvollen Gleichstellungspolitik zusammen. Die Abteilung für Chancengleichheit im slowakischen Arbeits- und Sozialministerium und das Koordinationskomitee für Frauenbelange, das auch intensive Verbindungen zur Zivilgesellschaft unterhält, haben nur schwache Kompetenzen, geben im wesentlichen Empfehlungen ab und operieren ohne verlässliche Rechtsgrundlage. Das Koordinationskomitee wurde 2001 zu einem bloßen Konsultativgremium für die Regierung heruntergestuft. Zudem fehlen lokale Strukturen, die denen auf nationaler Ebene entsprächen und die eine Umsetzung und Kontrolle von Gleichstellungsmaßnahmen erlauben würden. Mit einer nur geringen Stellenausstattung sind die vielfältigen Aufgaben zudem nicht zu bewältigen. Die Regierung hat in der Vergangenheit die Öffentlichkeit nur schlecht über die Verpflichtungen aus internationalen Abkommen sowie über den nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der Pekinger Plattform informiert. Wie das Beispiel Polens zeigt, haben Regierungswechsel eine überproportionale Auswirkung auf die Strukturen, Befugnisse und Ansiedlung von Gleichstellungsinstitutionen. Anfang der neunziger Jahre war es zwischenzeitlich nicht besetzt, zwischen 1997 und 2001 war das Amt nur für Familie zuständig und wurde von Fundamentalkatholiken geleitet. Die im Vergleich zu anderen Ländern starke Frauenbewegung konnte in Polen aber großen politischen Druck ausüben, sodass nun ein relativ großes Büro direkt bei der Staats-

14 Zur Einordnung wurden folgende Faktoren berücksichtigt: Grad der Umsetzung des „gender-acquis", Existenz eines Chancengleichheitskonzepts der Regierung, Gleichstellungsgesetze, parlamentarische Gleichstellungsinstitutionen, die institutionelle Verankerung und die Kompetenzen von Überwachungs-, Koordinierungs- und Umsetzungsgremien sowie deren Kooperation mit NGOs.

kanzlei für die Gleichstellung verantwortlich zeichnet und eine Parlamentarische Frauengruppe gleichstellungspolitisch aktiv wird (vgl. auch Jezerska 2003: 175-182).

Was muss nun geschehen? Die EU sollte weiter Druck ausüben, dass in allen Ländern administrative Umsetzungsstrukturen und Rechtswege geschaffen werden, damit Frauen erfolgreich gegen Diskriminierung vorgehen können. Die Teilnahme der neuen Mitglieder an Programmen wie der Europäischen Beschäftigungsstrategie, in denen Gender Mainstraming betrieben wird bzw. werden soll, wird zur Zeit vorbereitet – in gemeinsamen Papieren („Joint Inclusion Memoranda", „Joint Assessment Papers") sollen die unterschiedliche Situation von Frauen und Männern, die Gleichstellungsperspektive und die Möglichkeiten des Gender Mainstreaming ausdrücklich thematisiert werden (Europäische Kommission 2002: 6-8). Dem Mainstreaming entkommen die neuen Mitglieder anscheinend nicht. Doch die Länderberichte weisen uns darauf hin, dass eine wirkliche Integration von Gleichstellung in den Hauptstrom der Politik noch von vielen weiteren Faktoren abhängt. Frauenbewegungen bzw. Frauenorganisationen und –gruppen bringen das Thema überhaupt erst auf die öffentliche Agenda. Für sie bleibt eines der stärksten Argumente, dass die europäische Integration nicht ohne Chancengleichheit zu haben ist.

4. Perspektiven der politischen Partizipation von Frauen

Die spannende und wichtige Frage, wie sich die institutionelle politische Partizipation von Frauen in den Beitrittsländern zur Europäischen Union zukünftig entwickeln wird, ist zweifellos nur schwer zu beantworten. Gleichwohl soll zumindest der Versuch unternommen werden, drei mögliche Szenarien zu entwerfen und deren Plausibilität zu prüfen.

1. Politik als männliche Domäne bleibt auch zukünftig ein typisches Merkmal der neuen EU-Mitgliedstaaten

Lässt man noch einmal die generellen Gründe der Unterrepräsentation von Frauen in der Politik Revue passieren, dann ist Folgendes zu konstatieren: Die nur marginale politische Rolle von Frauen beruht *erstens* auf der sozialen Ungleichheit, die wiederum mit der geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung und den damit verbundenen herkömmlichen Rollenvorstellungen eng verknüpft ist; *zweitens* auf der patriarchalen politischen Kultur, d.h. den traditionellen Einstellungen gegenüber der Rolle von Frauen in Gesellschaft und Politik und *drittens* auf politischen Karrieremustern, die an der männlichen Biographie orientiert sind sowie auf den männlich geprägten Organisations- und Kommunikationsstrukturen der politischen Institutionen. Von diesen drei Faktoren hat sich die politische Kultur – in den etablierten wie in den neuen Demokratien – als wichtigster Einflussfaktor für die Partizipationschancen

von Frauen erwiesen. Während egalitäre Einstellungen gegenüber den Geschlechterrollen Frauen den Weg in den Beruf wie in die Politik ebnen, zementieren patriarchale/konservative Einstellungen dagegen das bestehende asymmetrische Geschlechterverhältnis (vgl. Hoecker 1998).

Die Länderberichte in diesem Buch haben im Hinblick auf die jeweilige politische Kultur nur wenig Ermutigendes zu Tage gefördert. Mit der gesetzlich anerkannten Gleichberechtigung von Frauen und Männern scheint das Thema vom Tisch zu sein, strukturelle Barrieren der Geschlechtergleichheit werden ignoriert bzw. nicht als solche erkannt, und ein Handlungsbedarf wird folglich weder von den vorrangig männlichen politischen Akteuren noch von den Frauen selbst gesehen. Auch wenn in jüngster Zeit einige Initiativen zur Förderung der politischen Beteiligung von Frauen zu verzeichnen sind, so fehlt gleichwohl eine starke Frauenbewegung, die das Gleichberechtigungsissue in das öffentliches Bewusstsein tragen und ihm somit politische Legitimität verschaffen würde. Da der „Druck von unten" aber eine conditio sine qua non für die Demokratisierung des Geschlechterverhältnisses darstellt, wie die Erfahrungen in den EU-Mitgliedstaaten zeigen, ist zumindest in absehbarer Zeit nicht mit einem grundlegenden Wandel des offenkundigen Machtgefälles zwischen den Geschlechtern in Politik und Gesellschaft zu rechnen. Insofern dürfte diesem Szenario leider eine hohe Wahrscheinlichkeit zukommen.

2. Eine gleichberechtigte politische Partizipation wie Repräsentation von Frauen wird zwar nur sukzessive, jedoch in absehbarer Zeit erreicht.

Mit dem Beitritt zur Europäischen Union gilt auch für die heutigen Kandidatenländer der Amsterdamer Vertrag (1999) und damit die Verpflichtung zu einer aktiven Gleichstellungspolitik im Sinne des Gender Mainstreaming (Art. 2 und Art. 3 Abs. 2). Die praktische Umsetzung dieser Verpflichtung wird zur Folge haben, dass der Gleichstellung der Geschlechter zukünftig ein deutlich höherer Stellenwert beigemessen wird als bisher, und zwar in Politik wie Gesellschaft. Konkrete Maßnahmen zur Frauenförderung (z.B. Einführung von Quoten) werden die alten Muster der Elitenrekrutierung verändern und somit letztendlich mehr Frauen in die Parlamente und Regierungen bringen. Im Unterschied zu dem ersten Szenario setzt dieses somit vorrangig auf einen „Druck von oben", der das bestehende Geschlechterverhältnis positiv umgestalten wird.

So erfreulich dieses Szenario auch ist, bestehen doch ernsthafte Zweifel an seiner (baldigen) Realisierung. Zum einen stellt Gleichstellungspolitik in den Beitrittsländern nahezu ausschließlich ein bislang brach liegendes Feld dar, das somit überhaupt erst einmal neu konzipiert werden muss, und es erscheint fraglich, dass dieses mit besonderer Vehemenz geschehen wird. Traditionelle Rollenvorstellungen lassen sich zudem nicht von heute auf morgen verändern, sondern bedürfen langfristiger Lern- und Wandlungsprozesse, und zwar auf Seiten der Frauen wie der Männer. Die Erfahrungen in den westli-

chen Demokratien – und nicht zuletzt in der Bundesrepublik Deutschland – zeigen, dass Männer als die bisherigen Nutznießer der Strukturen in Gesellschaft und Politik kaum bereit sind, ihr Verhalten zu reflektieren bzw. zu ändern und die politische Macht mit Frauen zu teilen. Die Einbindung in die Europäische Union mag somit den Stellenwert des Gleichberechtigungsissues erhöhen, mit Erfolgen aber ist nur zu rechnen, wenn der Top-Down-Ansatz mit Druck von unten kombiniert wird. Dieser müsste von einer vernetzten europäischen Frauenbewegung ausgehen, die Diskriminierung dauerhaft zum Skandal macht und gleichzeitig als Lobby agiert.

3. *Frauen dominieren die politischen Institutionen auf nationaler Ebene*

Angesichts der beschriebenen Barrieren für eine gleichberechtigte politische Partizipation von Frauen mag dieses dritte Szenario einer weiblichen Dominanz in der nationalen Politik auf den ersten Blick überraschen. Gleichwohl ist es nicht völlig unwahrscheinlich und gründet vor allem darauf, dass sich im Zuge des fortschreitenden europäischen Integrationsprozesses „die Nationalstaaten alter Prägung verändern und in einer nicht allzu fernen Zukunft zu Gliedstaaten eines europäischen Staatenverbundes ‚degradiert' werden, die einen Großteil ihrer bisherigen Kompetenzen abgegeben haben" (Glaeßner 2003: 282).

Fest steht, dass bereits heute die nationale Politik und Gesetzgebung zunehmend durch Regelungen und Rechtsakte der Europäischen Union bestimmt werden und der politische Gestaltungsspielraum der Mitgliedstaaten somit einen erkennbaren Bedeutungsverlust aufweist. Diese Europäisierung der Politik könnte zur Folge haben, dass Männern ein Engagement in den – immer machtloser werdenden – politischen Institutionen kaum noch attraktiv erscheint, weshalb sie das Feld räumen und es Frauen überlassen. Dass dieses Szenario nicht nur für die Beitrittsländer, sondern für alle EU-Mitgliedstaaten gilt, liegt dabei auf der Hand.

In dieser Perspektive ergäbe sich somit die bislang unbekannte Situation, dass Frauen zwar eine quantitativ hohe Repräsentanz in den politischen Institutionen aufweisen, aber von einer gleichberechtigten Teilnahme und Teilhabe am politischen Entscheidungsprozess dennoch weit entfernt sind, da die politische (Gestaltungs-)Macht einen anderen Ort aufgesucht hat, nämlich gen Europa „gewandert" ist.

Welches der drei Szenarien nun tatsächlich eintreffen wird, bleibt abzuwarten. Manchmal allerdings vollziehen sich neue Entwicklungen auch schnell, und vielleicht werden gerade die Frauen der Transformationsstaaten ihr durch die Erwerbstätigkeit vermitteltes Selbstbewusstsein nutzen, um auch in der Politik eine gleiche Beteiligung nachdrücklich einzufordern. Die Demokratisierung der Geschlechterverhältnisse stellt auf jeden Fall auch in der erweiterten Europäischen Union eine große Herausforderung für alle Mitgliedstaaten dar.

Literatur

Beer, Ursula/Chalupsky, Jutta (1993): Vom Realsozialismus zum Privatkapitalismus. Formierungstendenzen im Geschlechterverhältnis. In: Brigitte Aulenbacher/Monika Goldmann (Hg.): Transformationen im Geschlechterverhältnis, Frankfurt a.M./New York, S. 184-230.

Binder, Tanja (2003): Heirat und Familie. Das Frauenbild in postsozialistischen Parteiprogrammen. – In: Osteuropa 53, No. 5, S. 675-688.

Bretherton, Charlotte (2001): Gender mainstreaming and EU enlargement: swimming against the tide? – In: Journal of European Public Policy 8, No. 1 S. 60-81.

Europäische Kommission: Jahresbericht über Chancengleichheit für Frauen und Männer in der Europäischen Union 2000, 2001, 2002. Brüssel, 2001ff.

Glaeßner, Gert-Joachim (2003): Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, in: Herfried Münkler (Hg.): Politikwissenschaft. Ein Grundkurs, Reinbek bei Hamburg, S. 245-284.

Guadagnini, Marila (1998): Die politische Repräsentation von Frauen in Italien: eine noch immer unvollendete Demokratie. – In: Hoecker, Beate (Hrsg.): Handbuch politische Partizipation von Frauen in Europa, Opladen: Leske + Budrich, S. 211-232.

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

Ismayr, Wolfgang (Hrsg.) (2002): Die politischen Systeme Osteuropas, Opladen.

Jalušič, Vlasta (1999): Frauen und Politik in den neuen Demokratien, in: Transit 18, 1989 und die Folgen, Frankfurt a.M., S. 67-80.

Jezerska, Zuzana (2003): Gender awareness and the national machineries in the countries of Central and Eastern Europe. – In: Rai, Shirin M. (Hrsg.): Mainstreaming gender, democratizing the state? Institutional mechanisms for the advancement of women, Manchester: Manchester University Press, S. 167-183.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001): Regelmäßiger Bericht 2001 über die Fortschritte Polens auf dem Weg zum Beitritt, Brüssel

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2002): Chancengleichheit für Frauen und Männer in der Europäischen Union, Jahresbericht 2001, Brüssel.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2003): Chancengleichheit für Frauen und Männer in der Europäischen Union, Jahresbericht 2002, Brüssel.

Kostova, Dobrinka/Gabriella Ilonszki (2003): Warum weniger frauenpolitisch mehr sein kann. Parlamentarische Repräsentation von Frauen in Bulgarien und Ungarn, in: Osteuropa, Zeitschrift für Gegenwartsfragen des Ostens, 53.Jg., 5/2003, S. 662-674.

Kreisky, Eva (Hg.) (1996): Vom patriarchalen Staatssozialismus zur patriarchalen Demokratie, Wien.

Mommsen, Margareta (1986): Die politische Rolle der Frau in Ost und West, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 6-7/1986, S. 3-13.

Moser, R. G. (2001): The effects of electoral systems on women's representation in post-communist states. – In: Electoral Studies 20, No. 3, S. 353-369.

Nohlen, Dieter (1990): Wahlrecht und Parteiensystem, Opladen.

Pollack, Mark A./Hafner-Burton, Emilie (2000): Mainstreaming gender in the European Union. – In: Journal of European Public Policy 7, No. 3, S. 432-456.

Putnam, Robert D. (1993): Making democracy work: civic traditions in modern Italy. – Princeton: Princeton University Press, 1993.

Rule, Wilma (1994): Parliaments of, by and for the people: except for women?. – In: Rule, Wilma; Zimmerman, Joseph F. (Hrsg.): Electoral Systems in Comparative Perspective. Their Impact on Women and Minorities, Westport: Greenwood Press, 1994, S. 15-30.

Siemieńska, Renata (2000): Nie mogą, nie chcą, czy nie potrafią? O postawach i uczestnictwie politycznym kobiet w Polsce [Können sie nicht- wollen sie nicht oder schaffen sie es nicht? Über politische Einstellungen und Teilnahme von Frauen in Polen]. – Warszawa: Scholar.

Wobbe, Theresa (2001): Institutionalisierung von Gleichberechtigungsnormen im supranationalen Kontext: Die Geschlechterpolitik. – In: Heintz, Bettina (Hrsg.): Geschlechtersoziologie, KZfSS Sonderhefte, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 332-355.

Autorinnen und Herausgeberinnen

Agapiou-Josephides, Kalliope, Dr.; Dozentin und Inhaberin des Jean Monnet Lehrstuhls „Europäische Integration" am Institut für Sozial- und Politikwissenschaften der Universität Zypern. – *Veröffentlichungen u.a.*: European Integration: Women and Politics. European Union, Member States, Cyprus (in griechisch), in: Hellenic Journal of Political Science, Athen, Nr.11, 1998.

Antić Gaber, Milica, MA, PhD in Soziologie, Dozentin für Soziologie und Geschlechterstudien am Institut für Soziologie der Universität Ljubljana/Slowenien sowie an der Europäischen Universität Budapest/Ungarn. – *Veröffentlichungen u.a.:* Women in Politics in Slovenia's new democracy: Why so few? in: Hans-Dieter Klingemann/Charles L. Taylor (Eds.): Elections in Slovenia 1990-1997, Analyses, Documents and Data, Berlin 2001; Prospects for Gender Equality Politics in Central and Eastern Europe (zusammen mit Vlasta Jalušič), Friedensinstitut Ljubljana, 2002.

Aslan, Canan, Ph. D., Dozentin für Politikwissenschaft an der Middle East Technical University, Ankara.

Bestler, Anita, Dr. rer. pol., MA (Malta), Soziologin und Lehrbeauftragte an der Universität Regensburg, arbeitet an einem Projekt zu kooperativen Entwicklungsstrategien am Beispiel Siziliens. – *Veröffentlichungen u.a.:* Die Antimafiabewegung in Palermo. In: Forschungsjournal Neue soziale Bewegungen, Jg. 14, Heft 1, 2001: 124-128; Gender Inequality in the Political Sphere: Female Honour and Female Political Behaviour in Malta. Schweizerische Zeitschrift für Soziologie, 24 (3), 1998, 567-585; „Ohne Schutzpatrone kommt man nicht in den Himmel". Der parteipolitisch vermittelte Klientelismus in Malta, Weiden 1996.

Cviková, Jana, Dr. phil., Germanistin und Mitbegründerin des Frauenbildungszentrums ASPEKT in Bratislava, das die gleichnamige feministische Zeitschrift herausgibt. Aktiv in weiteren feministischen Initiativen in der Slowakei. – *Veröffentlichung u.a.*: Slovensko je rodovo necitlivá krajina.