

20 Jahre Vertrag von Amsterdam – Europäische Gleichstellungspolitik revisited

20 Jahre Vertrag von Amsterdam – reelle Vision oder reale Desillusion europäischer Gleichstellungspolitik?

PETRA AHRENS. ALEXANDRA SCHEELE. ANNA VAN DER VLEUTEN

Das Jahr 2017 markiert das 20-jährige Jubiläum des Amsterdamer Vertrages und damit auch der supranationalen Verankerung von Gleichstellungspolitik als Querschnittsziel (Gender Mainstreaming) und von Antidiskriminierung auf Grund von Geschlecht, „Rasse“, ethnischer Herkunft, Religion/Weltanschauung, Behinderung/Beeinträchtigung, Alter und sexueller Orientierung.¹ Diese vertragliche Verankerung von Gender Mainstreaming und Antidiskriminierung in EU-Recht wurde einerseits in Politik und Wissenschaft vielfach gelobt als Verbesserung für ein umfassendes Verständnis von Gleichstellung (Wobbe/Biermann 2009), als Meilenstein für ein „Soziales Europa“ (Klein 2013) oder auch als Erweiterung der Möglichkeiten für eine erfolgreiche Gleichstellungspolitik (Walby 2005). Andererseits waren von Anfang an kritische Stimmen hörbar (Daly 2005; Eveline/Bacchi 2005; Lombardo/Meier/Verloo 2009; Woodward 2003), die insbesondere Artikel 3(2) Gender Mainstreaming als eine Strategie für „writing women out, folding gender in“ (Jenson 2008, 131) oder als „Demontageinstrument“ charakterisieren (Jacquot 2015).

Auch die Reichweite von Artikel 13 Antidiskriminierung² wurde angesichts der vorgeschriebenen Einstimmigkeit im Ministerrat für die Gesetzgebung eher kritisch beurteilt. In vielerlei Hinsicht sah sich diese Kritik bei der schleppenden Umsetzung der Antidiskriminierungs-Richtlinien in nationales Recht bestätigt (Givens/Evans Case 2014; Krizsan/Skjeje/Squires 2012). In der Schnittmenge der beiden Artikel liegen allerdings auch Potenziale für intersektionale Ansätze und damit einer Perspektivenerweiterung, die in der Forschung zu EU-Gleichstellungspolitik schrittweise fruchtbar gemacht wurde (Siim/Mokre 2013; Rolandsen Agustín 2013; Kantola/Nousiainen 2009).

20 Jahre nach Vertragsunterzeichnung hat sich somit ein supranationales europäisches Gender Regime³ herausgebildet, das weit über die ursprüngliche Begrenzung von Gleichstellungspolitik auf die Beschäftigungspolitik hinausgeht und andere Politikthemen wie Gender-Perspektiven in der Forschungspolitik, gleiche Repräsentation von Frauen und Männern in den EU-Institutionen, gender-responsive budgeting,

Vereinbarkeit von Beruf und Familie oder auch die Verhinderung multipler Diskriminierung umfasst. Vor dem Hintergrund, dass auch die Antidiskriminierungspolitik im Zeitverlauf differenzierter wurde, stellt sich die Frage, ob analog dazu von einem genuin europäischen Antidiskriminierungs-Regime gesprochen werden kann.

Anlässlich dieses Jubiläums reflektiert das hier vorliegende Schwerpunktheft der *Femina Politica* die Bedeutung der europäischen Gleichstellungspolitik für die Institutionen und die politischen Programme der Europäischen Union ebenso wie für die EU-Mitgliedstaaten. Besonderes Augenmerk legen wir dabei auf die Frage, wie sich die Reichweite europäischer Gleichstellungspolitik vor dem Hintergrund der verschiedenen ökonomischen, fiskalischen und demokratischen Krisen in der Europäischen Union entwickelt hat.

Die einzelnen Beiträge nehmen vor allem die politische Strategie Gender Mainstreaming in den Blick und spüren dabei der Bedeutung supranationaler Gleichstellungspolitik in verschiedenen Politikfeldern sowie auf den verschiedenen Ebenen europäischen Regierens nach. Wenn wir die auf den Call for Papers für dieses Heft eingereichten Abstracts als Indikator dafür nehmen, wofür der Amsterdamer Vertrag symbolisch steht, dann scheint dieser überwiegend mit Geschlechtergleichstellung und weniger mit Antidiskriminierung assoziiert zu werden. Dies ist insofern überraschend, als feministische Wissenschaft häufig problematisiert hat, dass Geschlecht als zentrale Ungleichheitskategorie an Relevanz verliert, wenn multiple Diskriminierungen in den Blick genommen werden, und aus diesem Grund eine Verknüpfung beider Themen wünschenswert gewesen wäre. Allerdings zeigen die Beiträge auch, dass die (impliziten) Erwartungen, die an Standards für „gute“ Gleichstellungspolitik gestellt werden, in den letzten 20 Jahren höher geworden sind. Neben einem Verständnis von Gender, das nicht einer binären Geschlechterstereotypisierung folgt, sondern die Vielfalt der Geschlechter einerseits und das Zusammenwirken von verschiedenen Ungleichheitsdimensionen andererseits als Ausgangspunkt nimmt, ist es vor allem die Selbstverständlichkeit, mit der Geschlechtergleichstellung in „allen“ Politikfeldern und auf „allen“ Ebenen erwartet und analysiert wird (Weiner/MacRae 2014). Die feministische Forschung hat damit den Anspruch von Gender Mainstreaming ernst genommen und sukzessive zahlreiche Politikfelder und Akteure hinsichtlich expliziter und impliziter Gender-Aspekte geprüft. Dieses Messen der Politik der Europäischen Union am normativen Ideal von Gender Mainstreaming als transformativer Strategie kommt zu ambivalenten, wenn nicht sogar desillusionierenden Ergebnissen (ebd.) – so handele es sich häufig bestenfalls um ein „add women and stir“ und weniger um einen grundsätzlichen Perspektiv- und Politikwechsel.

Die von uns im Call zu diesem Schwerpunktheft gestellte Frage, ob Gender Mainstreaming „tot“ ist, kann somit aus unserer Sicht nur eingeschränkt mit „Nein“ beantwortet werden. Es stellt sich vielmehr die Frage, welches Gender Mainstreaming derzeit existiert (Jacquot 2015, 86ff.), und wie sich dieses zum Ausgangspunkt des Amsterdamer Vertrages verhält.

Im Folgenden werden wir einleitend die breiten Entwicklungslinien beider Politiken – Geschlechtergleichstellung und Antidiskriminierung – auf supranationaler Ebene nachzeichnen. Dabei fragen wir, ob und wie sich Erwartungen von vor 20 Jahren erfüllt haben oder enttäuscht wurden. Gezielt blicken wir auf die verbindenden Elemente beider Politiken, die jeweils erreichten Meilensteine sowie die Frage nach zukünftigen Ansatzpunkten. Inwieweit der proaktive Zugriff der Forschung auch Reaktionen in supranationaler Administration erzeugt hat, ist nicht ohne weiteres abzusehen und schwer festzustellen. Festzuhalten bleibt, dass sich zentrale Dialoge finden lassen über den Ausschuss für Frauenrechte und Gleichstellung im Europäischen Parlament (FEMM) und dessen beständiges Einbinden feministischer und/oder gleichstellungsorientierter Wissenschaft in Hearings und Studien, das Europäische Institut für Gleichstellung (EIGE) als Sammelbecken für Informationen, und – je nach Möglichkeit – die Platzierung von Gleichstellung als Thema von Ratspräsidentenschaften⁴ durch nationale Frauenorganisationen.

Geschichte(n) des Gender Mainstreaming und der Antidiskriminierungspolitik

Gender Mainstreaming

Mit Blick auf die Geschichte(n) von Gender Mainstreaming gibt es unterschiedliche Lesarten. Die häufigste zeichnet den Weg als ursprünglich aus der internationalen Entwicklungspolitik stammende Strategie nach, die 1995 in der Aktionsplattform der Pekingener Weltfrauenkonferenz als vielversprechende gleichstellungspolitische Strategie für die im globalen Maßstab vielfältigen Herausforderungen für eine Verbesserung der Situation von Frauen verabschiedet wurde (Frey 2003, Stiegler 2000). Die Europäische Union und ihre damaligen Mitgliedsstaaten unterstützten diese Strategie nachdrücklich, und auf EU-Ebene konnte schließlich eine konzertierte Aktion von Frauenorganisationen und Parlamentarierinnen die Aufnahme in den Vertrag von Amsterdam erreichen (Helfferich/Kolb 2001). Die Details der Geschichte von Gender Mainstreaming auf supranationaler Ebene diskutieren und analysieren Agnès Hubert und Maria Stratigaki in ihrem Beitrag zu diesem Heft.

Antidiskriminierungspolitik

Bis ins Jahr 2000 erstreckte sich das Antidiskriminierungsrecht der EU ausschließlich auf die Diskriminierung aufgrund des Geschlechts – und zwar nur in den Bereichen Beschäftigung und soziale Sicherheit (Agentur der Europäischen Union für Grundrechte 2011, 16).⁵ Beide Gleichstellungspolitiken unterscheiden sich insbesondere hinsichtlich der mit ihnen verbundenen nationalstaatlichen Herangehensweisen: Während sich die übergreifenden Themen der nationalen Gleichstellungspolitik trotz unterschiedlicher Schwerpunktsetzung gleichen (Stichworte: Gleicher

Lohn, vertikale und horizontale Segregation, Vereinbarkeit u.ä.), war in der damaligen 15er-Runde der Europäischen Union Antidiskriminierungspolitik zunächst sehr unterschiedlich (nicht) vorhanden. Erst durch die Intervention von sozialen Bewegungen, die sich seit den 1990-er Jahren für die Ausweitung des Diskriminierungstatbestandes auf ethnische Herkunft, Religion oder Weltanschauung einsetzten, sowie in Reaktion auf das Erstarken rechtsnationaler Parteien und ihre zunehmenden Wahlerfolge wie z.B. in Österreich, entstand ausreichend Druck und Motivation unter den Mitgliedsstaaten, eine gemeinsame Antidiskriminierungspolitik als Gegenmotiv zu entwerfen (Givens/Evans Case 2014). Für Antidiskriminierungspolitik lässt sich daher feststellen, dass es – abgesehen vom Artikel 13 – von Beginn an an einer der Geschlechtergleichstellungspolitik vergleichbaren politischen Programmatik wie beispielsweise der Pekinger Aktionsplattform oder auch den gleichstellungspolitischen Programmen der EU fehlte.

Damit begann Antidiskriminierungspolitik nicht direkt mit dem Amsterdamer Vertrag, sondern erst mit den nachfolgenden zwei Richtlinien: der Antirassismusrichtlinie (2000/43/EG) und der Rahmenrichtlinie Beschäftigung (2000/78/EG). Während hier anfangs die Themen Alter und demographischer Wandel zu Diskriminierung außerhalb des Arbeitsmarktes dominierten, verschob sich der Fokus zunehmend zu „Ethnie/Rasse“, insbesondere zur Diskriminierung von Sinti und Roma (Lombardo/Rolandsen Agustín 2016). Antidiskriminierungsrecht entwickelte sich seitdem nicht weiter: der Vorschlag zu einer Antidiskriminierungsrichtlinie außerhalb des Politikfelds Arbeit liegt seit 2008 vor, wird aber im Rat blockiert.

Supranationale Forschungsperspektiven wurden vor allem ausgehend von den mitgliedstaatlichen Grundlagen und erst mit den entsprechenden Richtlinien und deren (Nicht-)Implementierung entwickelt. Wie Jahrzehnte vorher bei dem Thema der Geschlechtergleichstellung lag auch hier die Forschungsperspektive anfangs auf der Implementierung in den Mitgliedsstaaten und der Passfähigkeit mit der jeweiligen Rechtsordnung. Erst mit einiger Verzögerung entstanden Studien zu Diskriminierung auf Grund sexueller Orientierung und sexueller Identität (Ayoub 2016; Ayoub/Paternotte 2014; Lombardo/Rolandsen Agustín 2016).

Was aber ist geblieben von den rechtlichen Grundlagen Amsterdams in den aktuellen EU-Verträgen, welche Politikfelder stehen im Blickfeld und welche Akteur*innen interagieren?

Rechtliche Grundlagen

Im Primärrecht der Europäischen Union hat sich seit dem Amsterdamer Vertrag nichts Wesentliches geändert, abgesehen davon, dass mit den Folgeverträgen (Nizza, Lissabon) und der Grundrechte-Charta der Status quo erhalten wurde. Während seitdem bei der Antidiskriminierungspolitik vor allem bedingt durch die Einstimmigkeitsvorschrift für den Artikel keine neuen Richtlinien verabschiedet wurden, wurde etwas verzögert die Richtlinie zur Gleichstellung der Geschlechter auch außerhalb

der Arbeitswelt (2004/113/EG) verabschiedet, also jenseits der bisherigen Begrenzung auf Beschäftigungs- und Sozialpolitik.⁶ Danach folgten mehrere Neufassungen bzw. Zusammenfassungen von bestehenden Richtlinien⁷, während die Neufassung der Mutterschutzrichtlinie (Richtlinie 92/85/EWG), die 2008 von der Kommission vorgeschlagen wurde, im Sommer 2015 endgültig scheiterte.

Im Soft Law sind außerdem die gleichstellungspolitischen Programme⁸ zu nennen. Diese trugen zunächst noch deutlich zur Erweiterung und Innovation des Themenspektrums bei, haben aber in der letzten Dekade zunehmend an Potenzial und Wirkung verloren und sind heute vollends ihrer rechtlichen Verpflichtung beraubt (Ahrens 2015; Ahrens/van der Vleuten 2016). Die Integration von Gleichstellung in andere Politikprogramme wie PROGRESS und DAPHNE brachte Geschlecht in größere Nähe zu Themen wie soziale Inklusion und anderen Antidiskriminierungsgründen – allerdings wurden bei PROGRESS nicht immer alle für Gleichstellung vorgesehenen Ressourcen ausgeschöpft (Ahrens 2015).

Auch die Offene Methode der Koordinierung (OMK), die 1997 die Verbesserung der Chancengleichheit als zentralen Pfeiler in der Europäischen Beschäftigungsstrategie beinhaltete und darunter neben Gender Mainstreaming den Abbau geschlechtsspezifischer Beschäftigungsunterschiede und die Vereinbarkeit von Beruf und Familie umfasste, wurde nach und nach von Gleichstellungsaspekten „befreit“. Mit dem Gipfel von Lissabon im Jahr 2000 wurden zwar die Politikfelder erweitert, in denen die OMK Anwendung findet, Gleichstellung ist dabei jedoch kein explizites Ziel mehr.

Politikfelder

Anknüpfend an die rechtlichen Entwicklungen lässt sich ein ähnliches Bild für die Politikfelder erkennen. Wie zu Beginn sind die Kernfelder für Gender Mainstreaming die „klassischen“ Politiken wie Beschäftigung mit dem Europäischen Sozialfonds sowie Entwicklung erweitert um Außenpolitik und Forschung (Pollack/Hafner-Burton 2000; Hafner-Burton/Pollack 2009), während weitere Schwerpunkte sich eher in einzelnen Bereichen entwickelten, wie z.B. Gewalt gegen Frauen und Kinder, Menschenhandel oder die Bekämpfung von Geschlechterstereotypen in Bildung und Sport. Umfassende Transformationen sind dennoch – wie bereits angesprochen – nicht erkennbar, und das Bild der Sisyphe-Arbeit (Benschop/Verloo 2006) ist auch zehn Jahre später noch gültig. Dass einige Bereiche wie Wettbewerbspolitik und Binnenmarkt ihre Ignoranz gegenüber Gender Mainstreaming seit 20 Jahren aufrechterhalten können, wie der Beitrag von Klatzer und Schlager zeigt, ist ein offenes Geheimnis. Am ehesten hat der Politikwandel noch unter dem Label „positive Maßnahmen für Frauen“ stattgefunden, während ein grundlegender Strukturwandel ausgeblieben ist, wie die Beispiele Landwirtschaft (Prügl 2012), Migration (Mushaben 2012) oder auch Vereinbarkeit von Familie und Beruf (León 2009) zeigen.

Parallel, aber nicht kausal herleitbar entstand ein regelrechter Backlash in der Gleichstellungspolitik nach der Osterweiterung. Auch die darauf folgenden demokratischen, finanzpolitischen und wirtschaftlichen Krisen beinhalteten keine positiven Entwicklungen und manchmal nicht einmal mehr den Erhalt des Status quo (Jacquot 2015). Das Missachten von Gleichstellungsfragen in den Erweiterungsrunden (Roth 2008) und beim Entwurf der Verfassung (Lombardo 2005) sind wesentliche Symptome der Dekade, die insgesamt zu einem Rückbau von bisher Erreichtem führten (Jacquot 2015). Die Wachstumsstrategie Europe 2020 unter Kommissionspräsident Barroso und die zehn Prioritäten von Kommissionspräsident Juncker waren eher Lippenbekenntnisse zu Gleichstellung und weniger ein politisches Programm.

In der Antidiskriminierungspolitik lassen sich bei den Politikfeldern hingegen positive Entwicklungen erkennen. Zum einen kann fast von einer „nachholenden Modernisierung“ der Antidiskriminierungspolitik in der Beschäftigungspolitik gesprochen werden – Nichtdiskriminierung hat als Begriff in zentrale Dokumente wie z.B. die Strukturfondsverordnungen Einzug gehalten und steht mittlerweile auf einer Ebene mit Geschlechtergleichstellung. Da Antidiskriminierungspolitik eine eher reaktive Politik ist und nicht mit dem Anspruch Gender Mainstreaming verknüpft ist, blieb bisher wiederum eine breitere Auseinandersetzung damit aus, was beispielsweise Antidiskriminierung bei Klimapolitik bedeutet. Hinzu kommt, dass bestimmte konfliktträchtige Themen, wie z.B. Rassismus, Religion und Homo-/Transphobie wenig Aufmerksamkeit erfahren (Ayoub/Paternotte 2014).

Antidiskriminierung ist zudem vielmehr ein Rechtsprodukt, bei dem anzunehmen ist, dass nun nach und nach die ersten Fälle vor den Europäischen Gerichtshof kommen.⁹ Es ist zudem ein Bereich, in dem es in erster Linie um die Aufdeckung von Diskriminierung geht, während der Aspekt der Vermeidung von Diskriminierung und damit eine proaktive Politik erst langsam in das Blickfeld gerät. Es handelt sich zugleich um ein Politikfeld, das in den letzten Jahrzehnten an Bedeutung gewonnen hat und sicherlich zu den zentralen Themen bei Bürger*innenrechten gehört. Im Unterschied zu Gender Mainstreaming ist das Feld durch die speziellen Artikel und Richtlinien klarer abgegrenzt. Während mit Gender Mainstreaming immer wieder aufs Neue die bestehenden Strukturen und Politiken hinterfragt werden müssen, gibt es im Bereich der Antidiskriminierung nicht viel Interpretationsspielraum und damit auch mehr Rechtssicherheit.

Akteur*innen

Mit Blick auf die Akteur*innen hat sich seit dem Amsterdamer Vertrag die institutionelle Landschaft verändert. Waren Gleichstellung und Antidiskriminierung zunächst in der Generaldirektion Beschäftigung verortet, wurden sie 2010 in die Generaldirektion Justiz verlagert. Diese De- und Re-Institutionalisierung hat den Handlungsrahmen der beiden Themen nachhaltig verändert (Jacquot 2015). Beide Themen können zudem auf weitere Unterstützung wie europäische Agenturen und interinstitutionelle

Gruppen zurückgreifen. Seit 2008 arbeitet die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) zu den Grundrechten der EU (mit Ausnahme von Geschlecht als explizitem Fokus), 2010 folgte das Europäische Institut für Gleichstellungsfragen (EIGE), dessen Einrichtung u.a. mit Verweis auf die FRA heiß diskutiert wurde (Ahrens/Lewalter 2006). Neben zahlreichen informellen Gruppen in der Kommission zu beiden Themen wird seit den frühen 2000-ern zudem EQUINET, das europäische Netzwerk der Gleichstellungsinstitutionen, als neue Institution von der Kommission gefördert. Die institutionelle Verankerung von Gleichstellung und Antidiskriminierung hat zwar zu einer Verstetigung des Wissens über beide Themen geführt, verläuft aber – wie gezeigt – weitestgehend losgelöst vom politischen Entscheidungsrahmen.

Ein Blick nach vorn: die Verhältnisse von Gleichstellungsstrategien untereinander

20 Jahre nach Unterzeichnung des Amsterdamer Vertrages können wir konstatieren, dass die zwei Stränge (Gender Mainstreaming und Antidiskriminierung) bislang relativ getrennt voneinander verhandelt werden – auch wenn das Verhältnis stetig im Fluss ist. Sie sind – trotz institutioneller Änderungen – nur symbolisch verbunden, es fehlt an einer systematischen Verbindung in Politikprozessen. Für die feministische Politikwissenschaft ist jedoch des Weiteren von Interesse, wie beide Strategien in Forschung und Politik wahrgenommen werden. Ein zentrales Konzept, das in der Forschung seit längerem fruchtbar gemacht wird, ist Intersektionalität, also der Blick dafür, wie verschiedene Diskriminierungsachsen miteinander verwoben sind, und die Erkenntnis, dass in diesen spezifischen Verkreuzungen und nicht in einzelnen Diskriminierungskategorien separat nach Lösungen gesucht werden muss. Die künstliche Trennung von Geschlechtergleichstellung und Antidiskriminierung führt allerdings bislang zu wenig Dialog zwischen den beiden doch eigentlich befruchtenden Politiken.

Bevor wir uns aber der möglichen Schnittmenge und zukünftigen Ansatzpunkten widmen, wollen wir danach fragen, was Gender Mainstreaming und Antidiskriminierung jeweils voneinander lernen können. Hier ist zunächst als ein Erfolg von Gender Mainstreaming zu werten, dass feministische Forscher*innen die Strategie offensichtlich als normatives Leitbild verinnerlicht haben – „wir“ sehen „gender anywhere“ (Weiner/MacRae 2014). Festzuhalten bleibt auch, dass es eher Geschlechtergleichstellung und Gender Mainstreaming sind, die in die Logik der Antidiskriminierungspolitik einsortiert werden und weniger ein „mainstreamen“ verschiedener Diskriminierungskategorien in Politiken als intersektionale Frage. Das mag zum einen an den unterschiedlichen Logiken liegen, die Nancy Fraser (1997) am Beispiel von Geschlecht und „Rasse“ als Konflikt zwischen Anerkennung und Umverteilung dargelegt hat. Übertragen auf die EU muss hier allerdings gefragt werden, welche Optionen dieses Gebilde sui generis hat, zu Anerkennung und/oder Umverteilung zu verhelfen.

Hinzu kommt der beständig abnehmende legislative Output der Kommission, der sicherlich auch mit den internen Praktiken der Institutionen zusammenhängt, den Agnès Hubert und Maria Stratigaki in ihrem Artikel illustrieren. Auch wenn es „logisch“ erschien, Gleichstellung mit Antidiskriminierung zusammen zu bringen, stieß dies auf erheblichen Widerstand bei (feministischen) Aktivist*innen, die „Gender“ auf einer anderen Ebene sehen als andere Diskriminierungsgründe und somit implizit für eine Diskriminierungshierarchie votierten (Mokre/Borchorst 2013, 154). Auf der einen Seite fordert die Forschung intersektionale Politik, auf der anderen Seite gibt es keine Akteur*innen, die das im Kontext ihrer institutionellen Struktur aufnehmen. Der Effekt dieser Widerstände ist bis heute spürbar in den supranational (FRA und EIGE) und auch nationalstaatlich oft getrennten Institutionen zu Diskriminierungsgründen. Auch wird Gender Mainstreaming kritisiert wegen der damit in der Regel verbundenen Festschreibung von Zweigeschlechtlichkeit und der Homogenisierung und tendenziellen Stereotypisierung von ‚Frauen‘ und ‚Männern‘. Wie diese Diskriminierungshierarchien und Stereotypisierungen in verschiedenen Politikfeldern bei der Umsetzung von Gender Mainstreaming, Antidiskriminierung und weiteren Gleichstellungsstrategien vermieden werden können, bleibt auch in diesem Heft eine offene Frage.

Fazit

Mit Gender Mainstreaming verfolgte die EU Mitte der 1990er-Jahre den Anspruch, negativen, gemeinhin als neoliberal interpretierten Effekten des gemeinsamen Marktes und der dadurch verursachten Legitimitätskrise durch die Stärkung der sozialen Dimension entgegenzuwirken. Im Zuge der heutigen Finanz-, Wirtschafts- und Staatsschuldenkrise und mit dem Erstarken von Austeritätspolitiken wird diese soziale Dimension jedoch massiv in Frage gestellt wie der Beitrag von Elisabeth Klatzer und Christa Schlager zeigt. Die Bilanzierung der Bedeutung und Reichweite von Gender Mainstreaming ist vor diesem Hintergrund eindeutig negativ – verglichen mit anderen Politikfeldern erweist sich die Wirtschaftspolitik der Europäischen Union als zunehmend resistent gegenüber gleichstellungspolitischen Anliegen und degradiert diese – wie auch Antidiskriminierung – weitestgehend zu einem „Luxus“; eine Strategie, die nicht neu ist, sondern unangenehme Erinnerungen an frühere Jahrzehnte auslöst, in denen Mitgliedsstaaten zwar Richtlinien zuließen, die effektive Umsetzung mit Referenz auf die wirtschaftliche Lage dann aber zu wünschen übrig ließ (van der Vleuten 2007). Ob allerdings deshalb ein Ende von Gender Mainstreaming produktiver für die supranationale (und nationale) Gleichstellungspolitik wäre, kann an dieser Stelle nicht beantwortet werden. Schließlich erscheint die gegenwärtige gesellschaftliche und politische Konstellation nicht gerade vielversprechend für die Entwicklung alternativer Gleichstellungskonzepte.

Unser in diesem Beitrag vertretenes Verständnis von Gleichstellungspolitik ist eine proaktive Politik, die – ganz im Sinne des Gender Mainstreaming – daran ansetzt,

Strukturen zu verändern und zwar nicht in dem Sinne, dass der „male standard“ das Maß bleibt, sondern eine Politik, die konsequent nach Anerkennung und Umverteilung strebt. Die proaktive Veränderung ist etwas, das im Sinne von Gender Mainstreaming nicht nur für die „klassischen“ Politikfelder wie Beschäftigung und Sozialpolitik gilt, sondern auch zunehmend die vor zwanzig Jahren noch als neutral für Gleichstellung betrachteten Themen betrifft. Dass Gender Mainstreaming hier tatsächlich zu Veränderungen geführt hat und es – wenn auch in ganz unterschiedlichem Ausmaß – gleichstellungspolitische Aktivitäten gab, ist eine Feststellung, die trotz aller berechtigten Kritik gewürdigt werden muss.

Die Beiträge in diesem Heft

Die fünf Beiträge des Schwerpunktheftes spiegeln deutlich wieder, wie vielfältig die Themen europäischer Gleichstellungspolitik sind, und dass diese vor 20 Jahren eindeutig noch nicht zu den gängigen gleichstellungspolitischen supranationalen Themen zählten. Agnès Hubert und Maria Stratigaki gewähren einen seltenen Blick in das Innenleben europäischer Politikprozesse. Sie widmen sich der Frage, wie sich Gender Mainstreaming in den letzten 20 Jahren in den supranationalen Institutionen entwickelt hat. Dabei wird deutlich, dass nicht zuletzt konkurrierende Definitionen des Begriffs „Gender“ in Kombination mit „Mainstreaming“ und harte Kämpfe zwischen Advokat*innen und Gegner*innen das transformative Potential limitierten. Kombiniert mit den institutionellen Veränderungen durch die Verlagerung der Zuständigkeit für Gleichstellungspolitik von der Generaldirektion Beschäftigung zur Generaldirektion Justiz habe, so Hubert und Stratigaki, das supranationale Themenspektrum verbreitert, aber auch letztlich Gleichstellungspolitik renationalisiert.

Die Frage nach übernommenen Zuständigkeiten oder Vermeidung selbiger im EU Kernbereich Wirtschaftspolitik ist Ausgangspunkt des Beitrages von Elisabeth Klatzer und Christa Schlager: Die beiden Autorinnen erklären, wie mit den gegensätzlichen Logiken von EU-Austeritätspolitik und Gleichstellungspolitiken umgegangen wird. Dazu setzen sie sich mit dem Kernelement europäischer Wirtschaftssteuerung, dem Europäischen Semester und den dazugehörigen länderspezifischen Empfehlungen auseinander und zeigen, wo diese im Hinblick auf Gleichstellung eher riskant, nicht bewertbar oder eher positiv sind.

Ein Thema, dass feministische Akteur*innen schon lange bewegt, aber zum Zeitpunkt des Amsterdamer Vertrages auf supranationaler Ebene wenig Aufmerksamkeit erhielt, ist die sexistische Darstellung von Frauen und Mädchen – sei es nun offline oder online. Welche Anknüpfungspunkte die EU für die immer noch weitestgehend nationalstaatlich geführten Debatten um dieses Thema bietet, fragt Regina-Maria Dackweiler in ihrem Beitrag. Sie analysiert ob, wie und warum deutsche und österreichische feministische Aktivist*innen im Kampf gegen sexistische Werbung in ihren nationalstaatlichen Strategien auf EU Rechtsetzung und EU Instrumente zurückgreifen.

Der grundlegende Anspruch, mittels Gender Mainstreaming Politiken, die bisher als weitgehend geschlechtsneutral galten, zu transformieren und gleichstellungsorientierter zu gestalten, ist Thema der letzten zwei Beiträge, die mit Klimapolitik und Asylpolitik zwei hochaktuelle Politikfelder betrachten. Gunnhildur Lily Magnúsdóttir und Annica Kronsell beschäftigen sich mit der Frage, zu welchem Grad Gender-Aspekte in der EU Klimapolitik der Kommission Eingang gefunden haben – mit ernüchternden Ergebnissen. Auch zwanzig Jahre nach Verabschiedung des Amsterdamer Vertrages ist dieses Politikfeld „gender-blind“. Das erscheint umso überraschender als in der für Klimapolitik zuständigen Generaldirektion Frauen gut repräsentiert sind – das Verhältnis zwischen den Geschlechtern ist fast ausgeglichen und Frauen bilden somit sicherlich eine „kritische Masse“. Dass Gender Mainstreaming dennoch nicht umgesetzt wird, liegt laut Magnúsdóttir und Kronsell zum einen am „maskulinen“ institutionellen Umfeld, in dem diese Politiken entwickelt werden. Die Autor*innen fanden mittels ihrer Interviews mit Kommissionsbediensteten einen erstaunlich großen Wissensmangel zu gleichstellungsorientierter Politikgestaltung unter weiblichen wie männlichen Befragten. Zum anderen bestimmt Pfadabhängigkeit in den männlich dominierten und mit Klimapolitik verbundenen Politikfeldern Transport und Energie die Ausrichtung in der Klimapolitik.

Abschließend greift Natalie Welfens mit ihrem Artikel zu Gender Mainstreaming in der europäischen Asylpolitik ein brandaktuelles Thema auf, das zumindest Hoffnung macht, dass die Zusammenführung von Gleichstellungspolitik mit intersektionalen Perspektiven in der Zukunft Chancen hat. Sie überprüft prozessanalytisch die Gender-Aspekte von EU-Asyl-Richtlinien und die damit verbundenen rechtlichen Standards für gender-sensible Asylverfahren und das supranationale Trainingsmodul Gender, Gender Identity and Sexual Orientation (SOGI), mit dem Beamt*innen in den Mitgliedsstaaten sensibilisiert werden sollen. In der Reflexion, wie und ob sich die Berücksichtigung von Gender im Asylverfahren zu einer rechtsbindenden Norm entwickelt hat und inwiefern sich Wege von einem eher frauenfokussierten, essentialistischen zu einem intersektionalen Verständnis entwickelt haben, eröffnet Welfens Einblick in ein Politikfeld, das aktuell aber selten im Detail betrachtet wird. Trotz des erstaunlichen intersektionalen Bewusstseins in den Politikdokumenten und dem Trainingsmodul bleibt ein notwendiger Rest an kritischer Aufmerksamkeit, da die Implementierung auch hier letztlich an der Bereitschaft der Mitgliedsstaaten und der Budgetverfügbarkeit hängt.

Insgesamt eröffnet das Heft mit diesen Beiträgen vielfältige Anhaltspunkte für die Auseinandersetzung mit der Frage, wo die Europäische Union hinsichtlich Geschlechtergleichstellung und Antidiskriminierung 20 Jahre nach Amsterdam steht und welche Perspektiven sich für die Zukunft ergeben.

Anmerkungen

- 1 In den Änderungen des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union heißt es: „Bei allen in diesem Artikel genannten Tätigkeiten wirkt die Gemeinschaft darauf hin, Un-

gleichheiten zu beseitigen und die Gleichstellung von Männern und Frauen zu fördern“ sowie: „Unbeschadet der sonstigen Bestimmungen dieses Vertrags kann der Rat im Rahmen der durch den Vertrag auf die Gemeinschaft übertragenen Zuständigkeiten auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments einstimmig geeignete Vorkehrungen treffen, um 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.“

- 2 Der Artikel 13 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft ist in Artikel 19 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union AEUV übergegangen. Dort heißt es: „(1) Unbeschadet der sonstigen Bestimmungen der Verträge kann der Rat im Rahmen der durch die Verträge auf die Union übertragenen Zuständigkeiten gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments einstimmig geeignete Vorkehrungen treffen, um 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.“
- 3 Die feministische Wohlfahrtsstaatsforschung hat den Begriff des Gender Regimes in kritischer Auseinandersetzung mit den verschiedenen Wohlfahrtsregimen von Esping-Andersen entworfen. Mit diesem Ansatz werden Unterschiede in der Organisation von Erwerbs- und Sorgearbeit bzw. von Produktion und Reproduktion inklusive der damit verbundenen Geschlechterordnung zum Vergleich von Staaten herangezogen (Betzelt 2007).
- 4 Zum Beispiel die Erklärung über Gleichstellung der Geschlechter, gemeinsam unterzeichnet von den Niederlanden, der Slowakischen Republik und Malta, <http://deutsch.eu2016.nl/dokumente/publicaties/2016/01/05/erklarung-uber-gleichstellung-der-geschlechter> (19.08.2016).
- 5 Zum Grundprinzip der EU gehörte allerdings von Beginn an das Verbot der Antidiskriminierung auf Grund der Nationalität, z.B. im Bereich soziale Sicherung. Dazu gab es entsprechende Entscheidungen beim Europäischen Gerichtshof. Dennoch wurde dieses Antidiskriminierungsgebot nicht als Grundlage für ein umfassenderes EU-Antidiskriminierungsrecht benutzt.
- 6 Eine ausführliche Übersicht und Diskussion bestehender Richtlinien mit Gleichstellungsbezug findet sich bei Klein 2013.
- 7 Vgl. zur Übersicht http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/law/index_en.htm (04.08.2016).
- 8 Vgl. z.B. Fahrplan für die Gleichstellung von Frauen und Männern 2006-2010 (KOM (2006) 92 end) und Strategie für die Gleichstellung von Frauen und Männern 2010-2015 (KOM (2010) 491 end).
- 9 Vgl. zu ersten Fällen, dem „Case law“, http://ec.europa.eu/justice/discrimination/law/index_en.htm (04.08.2016).

Literatur

Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, 2011: Handbuch zum Europäischen Antidiskriminierungsrecht. Luxemburg. Internet: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1510-FRA-CASE-LAW-HANDBOOK_DE.pdf (03.08.2016).

Ahrens, Petra, 2015: Das Ende einer Ära? Gleichstellungspolitische Programme der Europäischen Union. In: *Femina Politica*. Zeitschrift für feministische Politikwissenschaft. 24 (2), 105-109.

Ahrens, Petra (im Erscheinen 2016): Actors, Institutions and the Making of EU Gender Equality Programs: Roadmap to Nowhere? Basingstoke.

Ahrens, Petra/**Lewalter**, Sandra, 2006: Das Europäische Institut für Gleichstellungsfragen – Was lange währt wird endlich gut? In: *Femina Politica*. Zeitschrift für feministische Politikwissenschaft. 15 (2), 124-127.

- Ahrens, Petra/Vleuten, Anna van der**, (forthcoming 2016): EU Gender Equality Policies and Politics. New Modes of Governance. In: Bauschke-Urban, Carola/Jungwirth, Ingrid (Hg.): Gender and Diversity Studies in European Perspectives. Opladen.
- Ayoub, Phillip M.**, 2016: When States Come Out. Europe's Sexual Minorities and the Politics of Visibility. Cambridge.
- Ayoub, Phillip M./Paternotte, David** (Hg.), 2014: LGBT Activism and the Making of Europe. A Rainbow Europe? Basingstoke.
- Benschop, Yvonne/Verloo, Mieke**, 2006: Sisyphus' Sisters. Can Gender Mainstreaming Escape the Genderedness of Organizations? In: Journal of Gender Studies. 15 (1), 19-33.
- Betzelt, Sigrid**, 2007: „Gender Regimes“. Ein ertragreiches Konzept für die komparative Forschung. Literaturstudie. ZeS-Arbeitspapier 12. Internet: http://edoc.vifapol.de/opus/volltexte/2008/379/pdf/AP_12_2007_2.pdf [01.08.2016].
- Daly, Mary**, 2005: Gender Mainstreaming in Theory and Practice. In: Social Politics. 12 (3), 433-450.
- Eveline, Joan/Bacchi, Carol**, 2005: What Are We Mainstreaming When We Mainstream Gender? In: International Feminist Journal of Politics. 7 (4), 496-512.
- Fraser, Nancy**, 1997: Justice Interruptus. Critical Reflections on the „Postsocialist“ Condition. London.
- Frey, Regina**, 2003: Gender im Mainstreaming: Geschlechtertheorie und -praxis im internationalen Diskurs. Königstein, Taunus.
- Givens, Terri E./Evans Case, Rhonda**, 2014: Legislating Equality. The Politics of Antidiscrimination Policy in Europe. Oxford.
- Hafner-Burton, Emilie/Pollack, Mark**, 2009: Mainstreaming Gender in the European Union. Getting the Incentives Right. In: Comparative European Politics. 21 (7), 114-138.
- Helfferrich, Barbara/Kolb, Felix**, 2001: Multilevel Action Coordination in European Contentious Politics. The Case of the European Women's Lobby. In: Imig, Douglas R./Tarrow, Sidney G. (Hg.): Contentious Europeans. Lanham, 143-161.
- Jacquot, Sophie**, 2015: Transformations in EU Gender Equality. From Emergence to Dismantling. Basingstoke.
- Jenson, Jane**, 2008: Writing Women Out, Folding Gender In. The European Union "Modernises" Social Policy. In: Social Politics. 15 (2), 131-153.
- Kantola, Johanna/Nousiainen, Kevät**, 2009: Institutionalizing Intersectionality in Europe. In: International Feminist Journal of Politics. 11 (4), 459-477.
- Klein, Uta**, 2013: Geschlechterverhältnisse und Gleichstellungspolitik in der Europäischen Union. Akteure – Themen – Ergebnisse. Lehrbuch. Wiesbaden.
- Krizsan, Andrea/Skjeje, Hege/Squires, Judith** (Hg.), 2012: Institutionalizing Intersectionality. The Changing Nature of European Equality Regimes. Basingstoke.
- León, Margarita**, 2009: Gender Equality and the European Employment Strategy. The Work/Family Balance Debate. Social Policy and Society. 8 (2), 197-209.
- Lombardo, Emanuela**, 2005: Integrating or Setting the Agenda? Gender Mainstreaming in the European Constitution-Making Process. In: Social Politics. 12 (3), 412-432.
- Lombardo, Emanuela/Meier, Petra/Verloo, Mieke** (Hg.), 2009: The Discursive Politics of Gender Equality. Stretching, Bending and Policymaking. London.
- Lombardo, Emanuela/Rolandsen Agustín, Lise**, 2016: Intersectionality in European Union Policymaking: The Case of Gender-based Violence. In: Politics. First published online before print on May 12, 2016.

Mokre, Monika/Borchorst, Anette, 2013: The EU's Gender and Diversity Policies and the European Public Spheres. In: Siim, Birte/Mokre, Monika (Hg.): Negotiating Gender and Diversity in an Emergent European Public Sphere. Basingstoke, 141-160.

Mushaben, Joyce M., 2012: Women on the Move. EU Migration and Citizenship Policy. In: Abels, Gabriele/Mushaben, Joyce M. (Hg.): Gendering the European Union. New Approaches to Old Democratic Deficits. Houndsmill, Basingstoke, 208-227.

Pollack, Mark A./Hafner-Burton, Emilie, 2000: Mainstreaming Gender in the European Union. Harvard Jean Monnet Working Paper 2. Cambridge.

Prügl, Elisabeth, 2012: The Common Agricultural Policy and Gender Equality. In: Abels, Gabriele/Mushaben, Joyce M. (Hg.): Gendering the European Union. New Approaches to Old Democratic Deficits. Houndsmill, Basingstoke, 127-145.

Roth, Silke (Hg.), 2008: Gender Politics in the Expanding European Union. Mobilization, Inclusion, Exclusion. New York, Oxford.

Rolandsen Agustín, Lise, 2013: Gender Equality, Intersectionality and Diversity in Europe. New York.

Siim, Birte/Mokre, Monika (Hg.), 2013: Negotiating Gender and Diversity in an Emergent European Public Sphere. Basingstoke.

Stiegler, Barbara, 2000: Wie Gender in den Mainstream kommt. Konzepte, Argumente und Praxisbeispiele zur EU-Strategie des Gender-Mainstreaming. Bonn.

Vleuten, Anna van der, 2007: The Price of Gender Equality. Member States and Governance in the European Union. Farnham.

Walby, Sylvia, 2005: Gender Mainstreaming. Productive Tensions in Theory and Practice. In: Social Politics. 12 (3), 321-343.

Weiner, Elaine/MacRae, Heather, 2014: The Persistent Invisibility of Gender in EU Policy. Introduction. In: Weiner, Elaine/MacRae, Heather (Eds.): The Persistent Invisibility of Gender in EU Policy. European Integration Online Papers. Special issue 1, vol. 18, article 3, 1-20.

Wobbe, Theresa/Biermann, Ingrid, 2009: Von Rom nach Amsterdam. Die Metamorphosen des Geschlechts in der Europäischen Union. Wiesbaden.

Woodward, Alison E., 2003: European Gender Mainstreaming. Promises and Pitfalls of Transformative Policy. In: Review of Policy Research. 20 (1), 65-88.

Twenty Years of EU Gender Mainstreaming: Rebirth out of the Ashes?¹

AGNÈS HUBERT. MARIA STRATIGAKI

Introduction

When gender mainstreaming (GM) first appeared in the text of the Third Medium Term Community Action Programme for equal opportunities between women and men 1991-1995², it was seen as an instrument for expanding and strengthening the reach of EU gender equality policies. GM gradually became recognised as a central,