

Miriam Hoheisel und Susanne Baer:

**Unterschiedliche Traditionen –
Ähnliche Herausforderungen**

**Gleichstellungspolitiken in einem erweiterten
Europa.
Eine Einleitung**

Mit dem vierten Band der Reihe „Gender kompetent“ nimmt das GenderKompetenzZentrum an der Humboldt-Universität zu Berlin eine europäische Perspektive ein. Die Erfolge, aber auch die Ernüchterungen anderer Länder mit unterschiedlichen Themen, Strategien und Instrumenten der Gleichstellungspolitik erweitern die eigene Perspektive. So lassen sich aus der europäisch-komparativen Debatte wichtige Impulse für die eigene Arbeit gewinnen. Insbesondere der Blick auf die neuen Mitgliedstaaten zeigt wie in einem Zeitraffer Probleme, Chancen und Herausforderungen, denen sich Gleichstellungspolitik stellen muss: Neben der Aufgabe, rechtliche Rahmenbedingungen und institutionelle Strukturen für die Umsetzung der Gleichstellungsaufgabe in der Praxis zu schaffen, sind auch politischer Wille, ausreichende Ressourcen und gesellschaftlicher Rückhalt vonnöten, um sich nicht nur gleichen Rechten, sondern auch tatsächlicher Gleichstellung zu nähern.

Die Frage nach Gleichstellungspolitiken lässt sich in unterschiedlichen nationalen Kontexten aus unterschiedlichen Perspektiven stellen. Welche Vorstellungen und auch Stereotype und welche Themenfelder werden aufgerufen, wenn

Gleichstellungsfragen den politischen Raum erreichen? Im von der EU geförderten Projekt QUING (Quality in Gender+ Equality Policies) wird derzeit untersucht, inwiefern hier Rahmungen erfolgen, die Gleichstellung als Frage scheinbar homogener Gruppen „der Frauen“ und „der Männer“ thematisieren, oder ob Rahmungen vorhanden sind, die Gleichstellung angemessener als Frage der potenziellen Diskriminierung von Menschen in spezifisch unterschiedlichen Lebenslagen adressieren, also Sexismus, Rassismus, Homophobie Gerontophobie usw. bekämpfen (www.quing.eu, auch Verloo/Maloutas 2005). Zudem lässt sich nach der Gestalt bestimmter Gender-Regime fragen: Wie organisiert ein Gemeinwesen bestimmte Gleichstellungsfragen, welche Akteure, Regulierungsschemata und Ressourcenverteilungen finden sich in bestimmten Feldern, und welche Vorstellungen von Weiblichkeiten und Männlichkeiten werden jeweils hegemonial gesetzt? Gender-Regime sind als spezifische Ausprägungen auch institutionalisierter Gleichstellungspolitikern durchaus unterschiedlich konzipiert, aber in der vergleichenden europäischen Forschung äußerst produktiv verwandt worden. (see Connell 1987, Pascall/Lewis 2004, Pascall/Kwak 2005, Walby 2004, Zippel 2006, Kulawik 2006, Betzelt 2007). Die Einordnung gerade der in diesem Band thematisierten neuen EU-Staaten in ein solches heuristisches Modell steht allerdings noch aus.

Im Vergleich zwischen den 15 „alten“ Mitgliedstaaten der EU vor 2004 und den „neuen“ Mitgliedstaaten nach der Osterweiterung 2004 und 2007 – also Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tschechien, Slowakei, Ungarn, Slowenien, Malta und Zypern sowie Bulgarien und Rumänien - zu Fragen der Gleichstellungspolitik entsteht ein sehr komplexes Bild. Zwar liegen bislang kaum systematische Evaluationen vor (Bustelo 2003; Behning/Sauer 2005). Doch schon aufgrund bisheriger Befunde erweist sich die klischeehafte Vorstellung von „West“ und „Ost“ oder „alten“ und „neuen“ Staaten als nicht haltbar, da diese in sich kulturell, sozial, rechtlich und institutionell sehr unterschiedlich Gleichstellungspolitikern realisieren. Allerdings zeigen Vergleiche auch Dynamiken, die zwar unterschiedlich wirken, aber in einem transnationalen Zusammenhang wie der EU doch auch übergreifend zu beschreiben sind. So bläst den Gleichstellungspolitikern in allen Mitgliedstaaten ein gewisser neoliberaler Druck

der Globalisierung ins Gesicht, der einem geschlechterpolitischen Backlash Auftrieb geben kann. Der Rückzug der Staaten aus bestimmten Politikfeldern wirkt sich gleichstellungspolitisch ebenso aus wie die Abwanderung bestimmter Arbeitsmärkte aus der EU; Migration hat in allen Mitgliedstaaten ebenso deutliche Effekte wie die gleichstellungspolitisch meist durchaus ambivalente Rückbesinnung auf Familie und Werte.

Zudem sind in den alten und in den neuen Mitgliedstaaten vergleichbare Haltungen zur Gleichstellungspolitik zu beobachten, die sich zwar aus unterschiedlichen Quellen speisen, aber doch einen ähnlichen Rahmen bilden. So grassiert eine gewisse Abwehr von Gleichstellung als weiterhin wichtigem Politikfeld, auf die neuerlich reagiert werden muss.

In der EU selbst und den gleichstellungspolitisch traditionell aktiven Staaten wie Niederlande oder Dänemark wird insbesondere die nach 1995 gerade mit hohem Engagement verfolgte Strategie des Gender Mainstreaming im Jahr 2007 ernüchert oder sogar negativ bewertet. Der Anspruch, Gleichstellungsfragen nicht nur für Geschlechterverhältnisse, sondern auch darüber hinaus („gender“ bedeutet Geschlecht im Kontext weiterer Ungleichheiten!) systematisch in den Mainstream politisch-administrativen Handelns zu bringen, hat sich nur punktuell oder nur rhetorisch erfüllt. Deutlich ist mittlerweile, dass institutionelle, regulative oder instrumentelle Fortschritte durch Gender Mainstreaming nicht selten sogar negative Effekte haben: Wo „das“ schon umgesetzt ist, scheint weiteres Engagement nicht vonnöten. Hier entsteht der Bedarf, inhaltliche Ziele klar oder gegebenenfalls auch neu zu bestimmen und Gleichstellung wieder deutlicher als politische Frage zu positionieren.

In den neuen osteuropäischen Mitgliedstaaten zeigen sich teilweise andere Prozesse, aber oft ähnliche Bedarfe. So greifen hier Prozesse der Globalisierung und des Übergangs vom sozialistischem zum kapitalistischen System ineinander. Dabei sind die Kosten der Transformation durchaus geschlechtsspezifisch und oft zu Lasten von Frauen in bestimmten Lebenslagen verteilt. Gleichstellungsforderungen werden nicht selten als externe Zumutung oder

unpassende Ideologie abgewehrt, nachdem die EU sowie die internationale Staatengemeinschaft gerade im Vorfeld des EU-Beitritts als Motor für Gleichstellungspolitik wirkten und vorrangig rechtliche Fortschritte in Anpassung an das Regelungsniveau der EU verbucht werden konnten. Wie sich diese Verzahnung von Prozessen auf Geschlechterverhältnisse auswirkt und welche Erfahrungen mit Gleichstellung und Gleichstellungspolitik die neuen Mitgliedstaaten in die heute international geführte Diskussion einbringen, ist Gegenstand der Beiträge im dritten Teil des vorliegenden Buches.

Was für Folgerungen ergeben sich für eine erfolgreiche Gleichstellungspolitik aus dem hier exemplarisch angelegten europäischen Vergleich? Diese Frage hat das GenderKompetenzZentrum gemeinsam mit dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) im Jahr 2007 in den Mittelpunkt einer europäischen Tagung „Für Vielfalt gegen Diskriminierung – Der EU Gleichstellungs-Acquis: Erfahrungen, Probleme und Chancen“ gestellt. Gefördert wurde diese Tagung durch das EU-Programm für die Beitrittsländer, „TAIEX“. Dieses „Technical Assistance and Information Exchange Instrument“ ist ein Programm der Generaldirektion Erweiterung der Europäischen Kommission. TAIEX unterstützt Länder im Hinblick auf die Angleichung, Um- und Durchsetzung der EU-Gesetzgebung. Die Berliner Tagung war außergewöhnlich, da sie in diesem Rahmen erstmals die Integration der europäischen Gleichstellungs-Maßstäbe durch die neuen Mitgliedstaaten zum Thema machte. Zudem erweiterte sie die Idee der TAIEX-Tagungen – Neue können von den Alten lernen: Unser Ziel war es, Raum für einen Austausch zu schaffen, in dem alte wie neue Mitgliedstaaten ihre Erfahrungen mit Gleichstellungspolitik einbringen können, um gemeinsam über bessere und schlagkräftige Strategien zu diskutieren. Mit den Artikeln aus den Niederlanden, aus Österreich, Spanien, Litauen, Tschechien, der bulgarischen Verwaltung sowie von Petra Schott für die EU-Kommission finden sich Beiträge zu dieser Tagung auch in diesem Band.

Die EU setzt Maßstäbe für Gleichstellung

Die Europäische Union (EU) gilt als ein wichtiger Motor für Gleichstellungspolitik – auch wenn diese Vorreiterrolle Brüssels in der öffentlichen Wahrnehmung der Mitgliedstaaten eher wenig präsent zu sein scheint. Doch festzuhalten ist: „Die europäische Richtlinien-Gesetzgebung und die Rechtsprechung des EuGH leisteten in den letzten 30 Jahren einen wesentlichen Beitrag zur Schaffung rechtlicher Chancengleichheit von Frauen und Männern“ (Erbe 2006: 11; MacRae 2006). Bereits 1957 wurde in den Römischen Verträgen – der Basis des gemeinsamen europäischen Wirtschaftsraums – das Prinzip des gleichen Lohns für gleiche Arbeit verankert. Damals wollten die Beteiligten den gemeinsamen Markt vor Lohndumping durch faktisch unterbezahlte Frauenarbeit in geschlechtsneutral benannten „Leichtlohngruppen“ schützen, die nicht zuletzt in der Bundesrepublik Deutschland verbreitet waren. Doch blieb die Lohngleichheit im damaligen Art. 119 EG lange Zeit der einzige Bezugspunkt für Gleichstellung. Als die Arbeits- und Sozialministerien Mitte der 70er Jahre das sozialpolitische Programm der Gemeinschaft entwickelten, bauten sie auch den Bereich „Beschäftigung und Gleichstellung“ weiter aus. Mit Richtlinien zum Grundsatz der Lohngleichheit, des gleichen Zugangs zu Beschäftigung oder der Gleichbehandlung von Frauen und Männern im Bereich der sozialen Sicherung legte die EU die Grundlage für umfassendere Versuche, geschlechtsbezogene Diskriminierungen zu beseitigen und Frauen aktiver in den Erwerbsarbeitsmarkt zu integrieren (see von Wahl 2005). Mit Regelungen zu Mutterschutz, Elternurlaub und Teilzeit erließ die EU bis in die 90er Jahre Richtlinien, die zudem auf eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familien in ihren verschiedenen Formen und damit ebenfalls auf einen wichtigen Faktor der Ausgrenzung von Frauen aus bestimmten Arbeitsmärkten zielten. Im neuen Jahrtausend setzte die EU mit den Antidiskriminierungs-Richtlinien neue Maßstäbe, was auch Schott in diesem Band schildert (S. 27ff.).

In der EU markiert der Amsterdamer Vertrag von 1997 einen gleichstellungspolitischen Wendepunkt: Im Primärrecht wurde die Strategie des Gender Mainstreaming und damit Gleichstellung als Querschnittsaufgabe zum Gemeinschaftsziel erhoben und es wurden – in Art. 141 EG - ausdrücklich auch

positive Maßnahmen zur Förderung der Gleichstellung erlaubt. Im Jahr 2007 haben die Staats- und Regierungschefs dies in der Berliner Erklärung anlässlich des 50. Jahrestages der Unterzeichnung der Römischen Verträge erneut betont: Gleichstellung hat in der EU einen hohen Stellenwert.

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union sind verpflichtet, diese europäischen Gleichstellungs-Maßstäbe umzusetzen – und hier beginnt dann, wie bereits skizziert, die eher ernüchternde Bilanz. Birgit Erbe konstatiert: „Eine Barriere stellt nach wie vor die nationale Umsetzung dar.“ (Erbe 2006: 10) Die Mitgliedstaaten folgen Brüssel keineswegs begeistert. Ein Teil der dennoch zu verzeichnenden nationalen Fortschritte ist der finanziellen Förderung durch die EU – beispielsweise im Bereich der Europäischen Sozialfonds (dazu Meseke in diesem Band S. 46ff.) oder in der Forschungsförderung (Zimmermann/Metz-Göckel 2007) – zu verdanken. Ein anderer Teil basiert unmittelbarer auf dem Engagement der Frauenbewegungen (True/Mintrom 2001). Daneben gehen zahlreiche rechtliche Errungenschaften auf die Klagen von Einzelpersonen oder Organisationen wie z.B. Gewerkschafterinnen oder auf die Vorlagen durch nationale Gerichte – tatsächlich also: durch einzelne engagierte Richterinnen und Richter - an den Europäischen Gerichtshof (EuGH) zurück. Die Rechtsprechung des EuGH hat damit wichtige Standards für die Umsetzungspflichten in nationales Recht festgelegt, etwa im Bereich der Lohngleichheit, in Fragen der „Quote“ oder zur indirekten oder „mittelbaren“ Diskriminierung. So hat die Europäische Union auf unterschiedlichen Wegen Gleichstellungs-Maßstäbe gesetzt, hinter die an sich kein Mitgliedstaat zurück kann.

Diese Gleichstellungs-Maßstäbe, die im Fachjargon als „Equality-Acquis“ bezeichnet werden, sind auch für den Beitritt neuer Länder zur EU relevant. Im Zuge der Ost-Erweiterung ist eine Voraussetzung für den Beitritt die Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstandes, des „Acquis communautaire“ als dem Gesamtbestand an Rechten und Pflichten (vgl. Frey 2004 und Schott in diesem Band S. 27ff.). Der Equality-Acquis ist Teil dieses gemeinschaftlichen Besitzstandes und muss folglich in nationales Recht überführt werden. Im Vorfeld der EU-Ost-Erweiterung führte dies in den Beitrittsländern wenn auch nicht immer, so doch oft zu einer zügigen Anpassung des nationalen Rechts an die

einschlägigen Europäischen Richtlinien (Open Society Institute 2005). Ein Fortschritt de jure erzeugt allerdings noch keine Gleichstellung de facto, also eine tatsächliche soziale, ökonomische und politische Gleichstellung von Frauen und Männern in unterschiedlichen Lebenslagen. Geschlechtsbezogene Diskriminierung ist ebenso wie die Benachteiligung im Hinblick auf Herkunft, Alter, sexuelle Orientierung und Familienform, Behinderung oder Religion und Kultur in allen europäischen Ländern immer noch Realität.

Widersprüchliche Signale der EU

Durch welche politischen Ziele, Programme und Maßnahmen, mit welchen institutionellen Strukturen und Ressourcen soll Gleichstellung realisiert werden? Wie werden Bürger und Bürgerinnen über ihre neuen Rechte auf Gleichbehandlung und gegen Ausgrenzung in Kenntnis gesetzt, so dass sie diese auch geltend machen und so dass Verantwortliche diese Rechte auch umsetzen können? Diese Fragen richten sich an alle Mitgliedstaaten. Aber auch die EU muss sich die Frage gefallen lassen, ob und wie sie auch in den großen Linien ihrer Politik gleichstellungspolitische Ziele unterstützt und diese voranbringt – oder auch nicht. Die Politik der EU ist im 21. Jahrhundert auf die Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik ausgerichtet, soll aber gleichzeitig die soziale Dimension und die Bürgerinnen und Bürger stärker adressieren als bisher. Auch die europäische Gleichstellungspolitik ist stark auf den Bereich Beschäftigung und Arbeitsmarkt fokussiert. In der Lissabon-Strategie, also den Vereinbarungen der EU aus dem Jahr 2000, ist das Ziel verankert, die EU bis zum Jahr 2010 zum wettbewerbsfähigsten Wirtschaftsraum weltweit entwickeln zu wollen. Die Regierungschefs haben in Lissabon auch konstatiert, dass dieses Ziel ohne Frauen nicht zu erreichen ist: Bis 2010 soll die Frauenbeschäftigungsrate im EU-Durchschnitt auf 60 Prozent gesteigert werden. Das geht Hand in Hand mit dem Bestreben, gerade Frauen durch eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie die Integration in den Arbeitsmarkt zu erleichtern: Auf dem EU-Gipfel von Barcelona 2003 haben sich die Mitgliedstaaten deshalb darauf verständigt, das Angebot an Kinderbetreuung bis 2010 massiv auszubauen: Für ein Drittel der

Kinder unter drei Jahren und für 90 Prozent der Kinder zwischen drei Jahren und Schuleintritt soll bis 2010 ein Betreuungsplatz zur Verfügung stehen.

In jüngster Zeit hat die EU-Kommission auch die geschlechtsbezogene Lohndiskriminierung, also den "gender pay gap" auf die Agenda gesetzt (Network 2007). Sie fordert die Mitgliedstaaten nicht zuletzt im aktuellen Fahrplan zur Gleichstellung von Männern und Frauen aus dem Jahr 2006 auf, hier endlich aktiv zu werden und hat zuletzt im Juli 2007 eine Mitteilung zum Thema verabschiedet.

Aus gleichstellungspolitischer Perspektive wird jedoch kritisiert, dass die EU eine neoliberale Wirtschafts- und Währungspolitik betreibt, zu der Gleichstellungsfragen in einem Spannungsverhältnis stehen würden. Gerade Frauen werden durch Sparmaßnahmen und den Abbau von öffentlichen Dienstleistungen nachteilig getroffen, weil diese Leistungen dann unbezahlt-privat erbracht werden müssen – und de facto den Zugang von Frauen zum Arbeitsmarkt erschweren (Holz/Neusüß 2006: 10). Gefordert wird eine Gesellschaftspolitik, die immer auch auf den Ausgleich von Benachteiligungen sowie mehr Solidarität zielt (dazu Meseke in diesem Band S. 46ff.).

Gleichstellungsvorsprung im Sozialismus?

In den Staaten des Ostblocks hatte Gleichstellung eine andere Bedeutung und einen anderen Stellenwert als in den Ländern des westlichen Europas. Während mit Ausgang der 60er Jahre im Westen die „Neue“ Frauenbewegung für das Recht auf Abtreibung, für eine eigenständige Existenzsicherung und gegen das Patriarchat demonstrierte, galt die Benachteiligung von Frauen im Sozialismus offiziell schon lange als beendet. Über 70 Prozent erwerbstätiger Frauen untermauerten die offizielle sozialistische Rhetorik der „gelösten Frauenfrage“. Auch eine dichte öffentliche Infrastruktur an Kinderbetreuungsangeboten und soziale Leistungen für Mütter weisen in diese Richtung. Doch schon der Blick auf weitere Dimensionen der Geschlechterverhältnisse relativiert die Ideologie der vollendeten Emanzipation: Auch im Sozialismus bleibt die geschlechtstypisierende Arbeitsteilung in Haushalt und Familie weithin unangetastet (vgl. Nickel 1993 Dölling 1993 auch Betzelt 2007: 28 f.). Uta Klein führt aus: „Die Kehrseite der

Ideologie – Emanzipation wird alleine durch Vollerwerbstätigkeit der Frau erreicht – führte jedoch dazu, dass die Aufteilung der häuslichen Arbeit nicht zur Diskussion stand. So spricht man auch von einer für damalige sozialistische Staaten typischen Doppelbelastung der Frau – einerseits gleiches Ausmaß an Erwerbsarbeit, andererseits aber die alleinige Verantwortung für Haus- und Familienarbeit“ (Klein 2006: 201). Sie bescheinigt auch dem sozialistischen System patriarchale Strukturen: Das Bild des männlichen Familienernährers war nicht überwunden, der Arbeitsmarkt nach Geschlechterlinien horizontal wie vertikal segregiert und Frauen waren auf der politischen Ebene marginalisiert – trotz Quoten für die Parlamente. In den frühen 80er Jahren betrug der Anteil der Parlamentarierinnen etwa 20 Prozent und lag damit über dem westeuropäischen Durchschnitt, doch in den Regierungen war der Frauen-Anteil äußerst gering; in den tatsächlichen Machtzentren, also in Führungsgremien der sozialistischen bzw. kommunistischen Parteien wie Zentralkomitee und Politbüro, waren Frauen an den Rand gedrängt (Klein 2006: 202f., Miethe/Roth 2003: 15). Was dies in den neuen EU-Staaten nach der Osterweiterung bedeutet, ist ebenfalls Gegenstand der folgenden Beiträge.

Übergang zum Kapitalismus: Re-Traditionalisierung oder Neu-Ordnung von Geschlechterverhältnissen?

Eine verordnete Emanzipationspolitik hat Auswirkungen. In manchen der neuen EU-Mitgliedstaaten zu beobachtende gleichstellungspolitische Rückwärts-Bewegungen werden teilweise als Gewinn bilanziert: die Rückkehr zur „weiblichen Familienrolle“ wird ausweislich der European Values Study (EVS) und des „International Social Survey Programme“ (ISSP) zu Einstellungsmustern zur Gleichstellung positiv bewertet, wenn sie als Befreiung von der Doppelbelastung Beruf und Familie wahrgenommen und als Reaktion auf eine als übergestülpt empfundene Emanzipation interpretiert wird (Klein 2006: 206ff., für Estland auch Voormann 2005: 322). Für Deutschland lässt sich dagegen in den neuen Bundesländern eine weiterhin hohe Erwerbsorientierung von Frauen feststellen und insbesondere die Berufstätigkeit von Müttern stößt auf eine viel höhere Akzeptanz – bei Frauen wie Männern – als im Westen der Republik. Ebenso ist eine Entscheidung für die „Fremdbetreuung“ von Kindern mit weniger

Vorbehalten konfrontiert als in weiten Teilen der alten Bundesrepublik. Ob der Zusammenbruch der sozialistischen Staaten und der Übergang zu einer kapitalistischen Wirtschafts- und demokratischen Gesellschaftsordnung letztendlich zu einer Re-Traditionalisierung oder auch zu einem Entstehen neuer, gleichberechtigter Geschlechterordnungen führt, ist allerdings noch nicht ausgemacht und fruchtbarer Gegenstand wissenschaftlicher und politischer Diskussionen. Momentan mehrt sich die Zahl der Stimmen, die von einem Backlash ausgehen (vgl. Betzelt 2007: 29). Doch diese Frage – ist Gleichstellung passé, der Kampf um Emanzipation verloren oder geht es doch voran – kann auch für die Transformationsländer nicht als Block, sondern muss für jedes Land einzeln beantwortet werden – denn trotz gemeinsamer oder sozialistischer Vergangenheit ist das historische, kulturelle und soziale Erbe sehr unterschiedlich.

Feststellen lässt sich, dass „Frauen mehrheitlich die größere Last der negativen Transformationseffekte zu tragen hatten und haben“ (Frey 2004, o.S.). Frauen waren von dem Anstieg von Arbeitslosigkeit und Einkommensarmut nach dem Umbruch in stärkerem Maße als Männer betroffen. Arbeitsplatzverluste in großem Ausmaß waren zwar für beide Geschlechter zu beobachten, die Erwerbsquote von Frauen ist jedoch stärker gesunken als die der Männer. Ursache war nicht nur die Segregation des Arbeitsmarktes, in deren Folge Frauen eine schwächere Position auf dem Arbeitsmarkt hatten, sondern auch der Abbau von staatlichen Dienstleistungen, etwa im Bereich Kinderbetreuung. Zum einen wurden dadurch zumeist mit Frauen besetzte Arbeitsplätze vernichtet und zum anderen – in der traditionellen Arbeitsteilung – Frauen die Vereinbarkeit von Beruf und Familie erschwert. Die ausgeweiteten Regelungen für Mütter im Arbeitsleben zeitigen zudem einen kontraproduktiven Effekt: „Besonders in den neuen Privatbetrieben tritt aufgrund der verlängerten Mutterschutzfristen und Elternurlaubsregelungen ein, was wir aus dem westeuropäischen Ländern kennen: dass Arbeitgeber bevorzugt Männer einstellen und Frauen als weniger verlässlich und produktiv betrachten.“ (Klein 2006: 203ff) Als Konsequenz aus den Veränderungen am Arbeitsmarkt und den neuen Zugangsbarrieren hat sich die Lohnschere zwischen den Geschlechtern immer weiter geöffnet (Frey 2004: o.S.).

Wie wirkt der EU-Beitritt auf Geschlechterverhältnisse, wie auf Gleichstellungspolitik? „The EU equality directives included in the national law have set the basis to ensure that gender inequalities will be reduced and eliminated. The EU assessment process has raised gender awareness. However, its (positive) impact on the situation of women has been less evident“, konstatiert die polnische NGO-Aktivistin Kinga Lohmann (Lohmann in diesem Band S. 180ff). Das vorliegende Buch will die unterschiedlichen EU-Impulse auf Gleichstellungspolitiken aufschlüsseln und durch exemplarische Länderberichte einen Beitrag zu einer ersten Zwischenbilanz leisten.

Gender-Politiken im Vergleich - zu den Beiträgen

Idee des Buches ist, das Thema Gleichstellungspolitik nicht nur aus dem Blickwinkel verschiedener Länder zu betrachten, sondern auch die Perspektiven unterschiedlicher Akteure zusammen zu bringen: Ministerialverwaltungen haben die Aufgabe, Gleichstellung in die Praxis zu bringen, und positionieren sich je nach Ressort, Ebene und politischen Vorgaben; Frauenverbände als Akteure der Zivilgesellschaft unterstützen diesen Prozess, indem sie kritischen „Druck von unten“ ausüben oder beratend mitwirken, und Wissenschaft bildet im Idealfall ein kritisches Korrektiv, indem sie gesellschaftliche, ökonomische und politische Entwicklungen beschreibt und bewertet sowie Handlungsbedarf aufzeigt. So kommen qua Funktion der Autoren und Autorinnen verschiedene Betrachtungsweisen auf den gleichen Gegenstand zu Wort. Sie beschreiben aus ihrer jeweiligen Sicht gleichstellungspolitische Strategien und Strukturen. Um die zu erwartende Diskrepanz zwischen gleichen Rechten und einer tatsächlichen Gleichstellung einzufangen – denn bislang hat kein Land diesen Graben geschlossen – haben wir die Autoren und Autorinnen gebeten, Maßnahmen und Erfolge auch mit Hilfe von soziökonomischen Daten zur Gleichstellung zu bewerten.

Das Buch ist in vier Teile untergliedert. Der **erste Teil** gibt einen Überblick über die Impulse, welche von der Europäischen Union ausgehen. *Petra Schott* als Vertreterin der EU-Kommission stellt mit den einschlägigen Richtlinien und der

Rechtsprechung des EuGH den Gleichstellungs-Acquis vor, den die Mitgliedstaaten zu erfüllen haben.

Die EU stellt aber nicht nur durch Richtlinien und Beschlüsse, sondern auch durch ihre Strukturpolitik politische Weichen, also durch die Mittelvergabe in den vier Strukturfonds. Die Expertin für europäische Strukturpolitik, *Henriette Meseke*, zeigt in ihrem Beitrag, wie auch Förderrichtlinien den politischen Mehrheiten unterworfen sind und somit mal mehr und mal weniger Gleichstellungspolitik fördern. Mit Blick auf die vergangene Förderperiode 2001-2006 schildert Meseke, wie GM im positiven Sinne in die Strukturpolitik integriert werden kann. Sie befragt im weiteren die aktuellen gleichstellungspolitischen Vorgaben der laufenden Förderperiode 2007-2013 kritisch und konstatiert in Teilen Rückschritte, da es nunmehr im größerem Maße den Mitgliedstaaten überlassen ist, ob sie gleichstellungspolitische Impulse setzen oder nicht.

Auch wenn die TAIEX-Tagungen meist davon ausgehen, dass die Neuen die Alten anleiten, führt der Bereich Gleichstellung vor Augen, dass hier auf beiden Seiten gelernt werden kann. Im **zweiten Teil** dieses Buches wird deutlich, dass die neuen Mitgliedstaaten durchaus von den gleichstellungspolitischen Erfahrungen der alten profitieren können – auch wenn sie nicht schlicht durch das positive Beispiel lernen, sondern auch aus deren Schwierigkeiten und Stolpersteinen Rückschlüsse ziehen können. Hier finden sich Schilderungen zu den Niederlande, Dänemark, Österreich und Spanien als „alten“ Mitgliedstaaten zu Erfahrungen mit der Strategie des Gender Mainstreaming.

Rückschritte trotz guter institutioneller Strukturen und einer langen Tradition an Gleichstellungspolitik - so lautet das Fazit der niederländischen Gender-Expertin *Mieke Verloo*. Anhand dreier Fallstudien – zum Folgeabschätzungsinstrument Gender Impact Assessment (GIA), zur Evaluation des niederländischen GM-Prozesses und zur Verknüpfung von Gleichstellungs – und Integrationspolitik – zeigt sie, wie ohne politischen und administrativen Rückhalt auch gute Instrumente und Ziele versanden können. Anhand des Beispiels „Politik für Migrantinnen“ macht Verloo deutlich, wie entscheidend die politische Rahmung

ist: je nach Couleur von Regierungen kann eine solche Politik mit höchst unterschiedlichen Zielsetzungen verbunden sein, die zwischen der Wertschätzung von Vielfalt und der Stigmatisierung von „problematischen“ Kulturen variieren. Eine zentrale Herausforderung für Gleichstellungspolitik sei es deshalb, sich stärker von politischen Konjunkturen abzukoppeln: „Political opportunities change, both at the level of the political and the administrative arena, and they should not have such a high influence on the quality of gender equality policies“, resümiert Verloo.

Bloße Symbolpolitik bei formalen Fortschritten konstatiert auch die Gender-Expertin *Karen Sjørup* für Dänemark. Auch wenn mit dem Gleichstellungsgesetz aus dem Jahr 2000 Gender Mainstreaming gesetzlich verankert wurde und eine Interministerielle Arbeitsgruppe die Umsetzung in die politische Praxis steuern soll, gebe es noch keine überzeugenden Erfolge: Die Evaluation des GM-Prozesses auf dem Jahr 2006 habe gezeigt, dass Gender nur vereinzelt Eingang in die Arbeit der Ministerien gefunden habe. Gleichstellung ist nicht im Mainstream des hegemonialen Diskurses angekommen. Sjørup folgert, dass dies auch nicht gelingen kann, ohne sich der Frage zu stellen, wie politische Macht-Praktiken der Inklusion und Exklusion verändert werden können.

Fortschritte beim Schaffen institutioneller Strukturen konstatiert auch die österreichische Gender-Expertin *Claudia Sorger*. In der inhaltlichen Arbeit sei GM jedoch noch nicht verankert. Ohne klare inhaltliche Positionierung laufe GM in Gefahr, zur Alibistrategie zu werden.

Die Implementierung von GM in einem dezentralisierten Land beschreibt Gender-Expertin *Elizabeth Villagomez* in ihrem Beitrag über Spanien. Sie sieht Schritte in die richtige Richtung, denen aber mangels einen ausgeprägten politischen Willens in den Verwaltungsspitzen und angemessener Ressourcen die Durchschlagskraft fehlt.

Der Blick auf die neuen Mitgliedstaaten in **Teil drei** des Buches zeigt, welchen Schub der EU-Beitritt für die Entwicklung von rechtlichen Grundlagen von

Gleichstellung und dem Aufbau von institutionellen Strukturen, der „gender machinery“, gegeben hat. Gleichzeitig wird jedoch auch deutlich, wie durch mangelnden politischen Rückhalt und nicht ausreichende Ressourcen die Umsetzung in politische Praxis ausgehungert werden kann.

Litauen ist ein positives Beispiel für die Motorwirkung der EU im Bereich Recht und Implementierung der gender machinery, machen die Gender-Forscherin *Dalia Marcinkevičienė* und die Leiterin der Gleichstellungseinheit im litauischen Arbeits- und Sozialministerium, *Vanda Juršėnienė*, in ihrem Beitrag deutlich. Der europäische Einfluss auf die tatsächliche gleichstellungspolitische Praxis ist jedoch schwach.

Einblicke über die Umsetzung von GM in Estland gibt die deutsche Politologin *Mara Kuhl*, die ihre Dissertation zum Thema verfasst hat. Schwache Koordinationsstrukturen in der estnischen Ministerialverwaltung erschweren generell die Verankerung einer Querschnittsreform wie GM. Das in Politik und Gesellschaft fehlende Verständnis für Gleichstellung führt zu einem fehlenden Handlungsdruck. Trotzdem konnte eine engagierte gleichstellungspolitische Elite innerhalb der Verwaltung den Rückenwind im Vorfeld des EU-Beitritts nutzen, um etwa ein starkes Gleichstellungsgesetz durchzusetzen. Somit kommt der EU der Verdienst zu, die Debatte um Gleichstellung angestoßen zu haben, allerdings stellt sich die Frage, ob das Engagement der EU nicht einige Jahre zu früh zurückgefahren worden ist, so das Fazit Kuhls.

Kinga Lohmann, Geschäftsführerin des osteuropäischen Frauennetzwerkes Karat, bringt für Polen die Perspektive von Frauenorganisationen ein. Sowohl die internationale Staatengemeinschaft, etwa nach der Weltfrauenkonferenz in Peking 1995, wie auch der EU-Beitrittsprozess haben Schwung in polnische Gleichstellungspolitik gebracht wie auch die Rolle von Frauenorganisationen gestärkt. Mit dem EU-Beitritt verschlechterte sich jedoch paradoxerweise die Lage der frauenpolitischen NGO'S, da sich internationale Geber zurückzogen und die noch akquirierbaren EU-Gelder die Arbeit der Frauenorganisationen auf den Bereich Chancengleichheit am Arbeitsmarkt fokussierten. Der Antritt der rechtsnationalistischen Regierung führte 2005 zum Backlash in Polen und auch

der Dialog zwischen Frauenorganisationen und Regierung kollabierte, gleichstellungspolitisch gab es etwa im Abtreibungsrecht massive Rückschritte.

Der Gleichstellungs-Acquis der Europäischen Union hat in Tschechien Fortschritte mit Blick auf Gleichberechtigung der Geschlechter gebracht, konstatiert der Prager Gender-Experte *Petr Pavlik*. Er kommt jedoch zu einer kritischen Beurteilung der tschechischen Gleichstellungspolitik und deren Wirkung auf Lebenslagen: Es fehle der fachlich-strategische Rahmen, um Geschlechterungleichheiten beseitigen zu können. Pavlik adressiert seine Kritik auch an die EU: Wird so offensichtlich den EU-Vorgaben nicht entsprochen wie in Tschechien – etwa bei den europäischen Fördergeldern –, müssten Kontrollmechanismen greifen.

Auch die Gender-Beraterin *Regina Barendt*, die lange in Bulgarien gelebt hat, spiegelt eine unbefriedigende Umsetzung von Gleichstellungs-Standards in nationale Politiken an die Adresse der EU zurück: Diese hätte im Beitrittsprozess stärker auf eine Implementierung funktionstüchtiger Gleichstellungs-Strukturen dringen sollen. Der Blick auf die sozialen und ökonomischen Lagen von Frauen und Männer zeigt zudem, dass eine tatsächliche Gleichstellung noch nicht in Sicht ist. *Lazar Lazarov*, ehemals Berater im bulgarischen Arbeits- und Sozialministerium und inzwischen zum stellvertretenden Minister aufgestiegen, zieht eine positivere Bilanz: Der Nationale Aktionsplan für die Gleichstellung der Geschlechter trägt dazu bei, die Situation von Frauen am Arbeitsmarkt und somit deren ökonomische Unabhängigkeit zu stärken. Als besonders positiv hebt Lazarov den Dialog mit der Zivilgesellschaft hervor: frauenpolitische NGO's haben sich seit Mitte der 90er Jahre in die Gestaltung von Gleichstellungspolitik ein- und diesen Prozess damit vorangebracht.

Vlasta Jalušič, *Roman Kuhar* und *Ana Frank* heben in ihrem Beitrag über Slowenien gleichstellungspolitische Traditionslinien aus der Zeit des Sozialismus hervor, wie den gleichen Zugang zu Bildung, Vollzeitbeschäftigung von Frauen, sichere Arbeitsplätze, reproduktive Rechte und öffentliche Kinderbetreuung: Dank aktiver frauenpolitischer NGO's und einer früh etablierten und engagierten

gender machinery konnten sozialistische Errungenschaften im Gleichstellungsbereich erhalten bleiben, welche die Grundlage für die spätere Übernahme des equality acquis bildeten.

Eine kritische Bilanz zieht die Gender-Beraterin *Silke Steinhilber* in **Teil vier** des Buches und blickt auf künftige Herausforderungen. Das rechtliche Angleichen und das Schaffen von institutionellen Strukturen könne in den neuen Mitgliedstaaten als Fortschritt gewertet werden, auch wenn die Übernahme des Equality-Acquis ohne gesellschaftliche Debatte auf den geringen Stellenwert von Gleichstellungspolitik hinweist und auf ein wenig ausgeprägtes Bewusstsein für das Thema. Gleichzeitig sind die entstandenen „gender machineries“ größtenteils mit wenig Ressourcen und Einfluss ausgestattet, dabei jedoch mit weitreichenden Aufgaben konfrontiert, können also wenig Strahlkraft entfalten. Wie sich die teilweise Erweiterung des Aufgabengebietes auf Antidiskriminierungspolitik auswirkt, bleibt abzuwarten. Die Dynamik des EU-Beitritts im Bereich Gleichstellung, der auch Frauenorganisationen erfasste und deren Rolle stärkte, hat allerdings nach dem Beitritt in den neuen Mitgliedstaaten nachgelassen. Erreichtes nachhaltig zu sichern ist deshalb eine der großen Herausforderungen der Zukunft, so das Fazit Steinhilbers.

Die Implikationen, die sich aus dem Fazit von Silke Steinhilber ergeben, sind vielfältig. Eine zentrale Herausforderung ist die Frage, wie errungene Erfolge gesichert werden können, damit sie nicht wechselnden politischen Konjunkturen zum Opfer fallen. An die EU richtet sich die Forderung, ihre Controlling-Funktion stärker auszufüllen. Hier bedarf es Überzeugungsarbeit, denn die heutige Europäische Union ist nicht mehr diejenige, die Ende der 90er Jahre mit dem Schwung von Peking im Amsterdamer Vertrag GM verankert hat: Zum Einen spiegeln die Entscheidungs-Gremien der EU nach der Erfolgsphase der Sozialdemokratie in den Neunziger Jahren die veränderten politischen Mehrheiten der Mitgliedstaaten wider. Zum Anderen haben neben der Osterweiterung auch die eingangs skizzierten globalen Entwicklungen ihre Wirkung auf die politische Ausrichtung der EU selbst gezeitigt und die Priorisierung der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik weiter verstärkt. Auf nationaler Ebene bedarf es statt zahlreicher Lippenbekenntnisse eines echten politischen Rückhalts, der sich auch

im Einsatz finanzieller und personeller Ressourcen zu Gleichstellungszwecken widerspiegeln müsste. Zudem ist offensichtlich immer wieder eine gesellschaftliche Verständigung über die konkreten Ziele von Gleichstellungspolitik vonnöten: Wie sieht eine Gesellschaft aus, die tatsächlich Männern und Frauen und auch intersexuellen Menschen gerecht wird? Der europäische Vergleich zeigt: Die Probleme sind in den unterschiedlichen Ländern ähnlich – das gilt für die Barrieren, mit denen gleichstellungspolitische Akteure zu kämpfen haben, wie für die Themen, die auf der Agenda stehen. Die Verortung in gesellschaftlichen Arrangements von Gleichheit, Freiheit und Gerechtigkeit ist jedoch durchaus unterschiedlich. Auch die Antworten auf die anliegenden Probleme fallen in den jeweiligen nationalen Kontexten und politischen Rahmungen verschieden aus. Wünschenswert wäre ein intensiverer Austausch über Erfahrungen und eine verstärkte Vernetzung, um gemeinsam zu schlagkräftigen Antworten zu kommen.

Das GenderKompetenzZentrum dankt an dieser Stelle dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend für die finanzielle Unterstützung, den Teilnehmerinnen und Teilnehmern der Tagung sowie allen Referenten und Referentinnen, Autoren und Autorinnen des Bandes für ihre Kooperations- und Diskussionsbereitschaft. Unser Dank gilt darüber hinaus den Übersetzerinnen.

Bibliographie

- Behning, Ute; Birgit Sauer (Hg.), 2005: Was bewirkt Gender Mainstreaming? Evaluierung durch Policy Analysen. Frankfurt/New York: Campus.
- Betzelt, Sigrid, 2007: „Gender Regimes“: Ein ertragreiches Konzept für die komparative Forschung. Literaturstudie, Bremen: Zentrum für Sozialpolitik an der Universität Bremen, online verfügbar unter <http://www.zes.uni-bremen.de/xml/arbeitspapierDownload.php?ID=268&SPRACHE=DE&TYPE=PDF> (17.11.2008)

- Bustelo, Maria, 2003: Evaluation of Gender Mainstreaming. Ideas from a Meta-evaluation Study, *Evaluation*, 9, 383-403.
- Connell, Robert W., 1987: *Gender and Power: Society, the Person, Sexual Politics*, Cambridge.
- Dölling, Irene, 1993: Frauen- und Männerbilder in der DDR. In: Hellwig, Gisela; Nickel, Hildegard-Maria (Hrsg.) *Frauen in Deutschland*. Bonn, S. 23-52.
- Erbe, Birgit, 2006: Welche Rolle spielt Gleichstellungspolitik auf der EU-Ebene? *Gleichstellung in der Praxis* (2) 1: 10-14.
- Erbe, Birgit, 2002: Anpassung oder Emanzipation der Frauen? Die Gleichstellungspolitik der Europäischen Union, in: Allroggen, Ulrike/Berge, Tanja/Erbe, Birgit (Hg.): *Was bringt Europa den Frauen? Feministische Beiträge zu Chancen und Defiziten der Europäischen Union*. Argument Sonderband Neue Folge AS 289: 11-30.
- Frey, Regina, 2004: *Genderaspekte des EU-Erweiterungsprozesses*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, online verfügbar unter <http://www.bpb.de/files/R8SHXZ.pdf> (17.11.2008)
- Holz, Anna/Neusüß, Claudia, 2006: Die EU-Gleichstellungsstandards: Reformmotor für nationale Frauen- und Geschlechterpolitik in der erweiterten Europäischen Union? Berlin: gender...politik...online, online verfügbar unter http://web.fu-berlin.de/gpo/pdf/neusuess_holz/neusuess_holz.pdf (17.11.2008)
- Klein, Uta, 2006: *Geschlechterverhältnisse und Gleichstellungspolitik in der Europäischen Union. Akteure -Themen – Ergebnisse*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kulawik, Teresa, 2005: *Wohlfahrtsstaaten und Geschlechterregime im internationalen Vergleich*, Berlin: gender...politik...online, online verfügbar unter <http://web.fu-berlin.de/gpo/pdf/kulawik/kulawik.pdf> (17.11.2008)
- MacRae, Heather, 2006: Rescaling Gender Relations: The Influence of European Directives on the German Gender Regime, *Social Politics* 13: 522-550.
- Miethe, Ingrid/Roth, Silke (Hg.), 2003: *Europas Töchter. Traditionen, Erwartungen und Strategien von Frauenbewegungen in Europa*, Opladen

- Network of legal experts in the field of employment, social affairs and equality between men and women, 2007: Legal Aspects of the Gender Pay Gap. Report for the European Commission, GD Employment and Social Affairs, Brussels.
- Nickel, Hildegard Maria 1993: "Mitgestalterinnen des Sozialismus" - Frauenarbeit in der DDR. In: Helweg, Gisela; Nickel, Hildegard Maria: Frauen in Deutschland 1945 - 1992. Bundeszentrale für politische Bildung, Band 318, S. 233-256.
- Open Society Institute, 2005: Equal Opportunities for Women and Men. Monitoring law and practise in new member states and accession countries of the European Union, New York.
- Pascall, Gillian/ Kwak, Anna, 2005: Gender Regimes in Transition in Central and Eastern Europe. Parents and Social Policy in Poland, Bristol.
- Pascall, Gillian/ Lewis, Jane, 2004: Emerging Gender Regimes and Policies for Gender Equality in a Wider Europe, Journal of Social Policy 33: 373-394.
- Sainsbury, Diane (ed.), 1999: Gender and Welfare State Regimes, Oxford.
- True, Jacqui / Mintrom, Michael, 2001: Transnational Networks and Policy Diffusion: The Case of Gender Mainstreaming, International Studies Quarterly 45: 27-58.
- Verloo, Mieke/ Maloutas, Maro Pantelidou (eds.) 2005: Greek Review of Social Research. Differences in the framing of gender inequality as a policy problem across Europe.
- Von Wahl, Angelika, 2005: Liberal, Conservative, Social Democratic, or ... European? The European Union as Equal Employment Regime, Social Politics 12: 67- 95.
- Voormann, Rein, 2005: The Gendered Perception of Social Problems in Post-Soviet Estonian Society: A Qualitative Perspective. Nationalities Papers (33) S. 315-331.
- Walby, Sylvia, 2004: The European Union and Gender Equality: Emergent Varieties of Gender Regime, Social Politics 11: 4-29.

- Zimmermann, Sigrid/ Metz-Göckel, Karin, 2007: Vision und Mission: Die Integration von Gender in den Mainstream Europäischer Forschung. Opladen.
- Zippel, Kathrin S., 2006: The Politics of Sexual Harassment: A Comparative Study of the United States, the European Union, and Germany, Cambridge.

Die englischsprachige Fassung dieses Textes ist zu finden im Band 4 der Schriftenreihe „Gender *kompetent*. Beiträge aus dem GenderKompetenzZentrum“:

- Baer, Susanne / Hoheisel, Miriam (Hg.): Between Success and Disappointment - Gender Equality Policies in an Enlarged Europe, Kleine Verlag 2008.

Weitere Informationen über den Band und die gesamte Schriftenreihe finden Sie auf der Homepage des GenderKompetenzZentrums unter <http://www.genderkompetenz.info/aktuelles/schriftenreihe/>